

## El mercado laboral de los jóvenes y las jóvenes de Colombia: realidades y respuestas políticas actuales \*

*Aura Cecilia Pedraza Avella* \*\*

Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, financiada por la convocatoria de Colciencias "Apoyo a programas de doctorado nacionales 2005" mediante el Contrato No. 081-2005.

• **Resumen:** *En este artículo se examina el mercado laboral juvenil en Colombia y las políticas relacionadas. En general, en el período 2001-2005, se encuentran características negativas para este segmento del mercado de trabajo que ubican a los adolescentes y adultos menores en peores condiciones laborales que las de la población económicamente activa con más de 26 años de edad. Como respuesta política a esta realidad, se relaciona que dentro de las políticas de juventud del país se han consignado disposiciones referentes al empleo; también que los jóvenes y las jóvenes son objetivo de políticas pasivas y activas de empleo. La contraposición de la existencia de medidas para favorecer el mercado laboral juvenil y los malos resultados que éste ha presentado en los últimos años, lleva a concluir que en Colombia es necesario reevaluar o reinventar la legislatura y políticas relacionadas, para lo cual se dan algunas recomendaciones.*

**Palabras clave:** Empleo, jóvenes, empleo juvenil, políticas laborales.

---

\* Este artículo se basa en la investigación realizada por la autora en sus estudios del Diplomado "Economía, Estado y Política Social" organizado por la Fundación Cede, durante el período comprendido entre octubre de 2006 y marzo de 2007.

\*\* Ingeniera Industrial de la Universidad de Santander y Magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: [acpedrazaa@unal.edu.co](mailto:acpedrazaa@unal.edu.co).

## **O Mercado de Trabalho dos Jovens e das Jovens da Colômbia: Realidades e Respostas Políticas Atuais**

***Resumo:** Neste artigo se examina o mercado de trabalho juvenil na Colômbia como também as políticas relacionadas. Em geral, no período 2001-2005 se encontram características negativas para este segmento do mercado de trabalho que situam os adolescentes e os adultos menores em condições de trabalho piores do que aquelas da população economicamente ativa e maiores de 26 anos. Como resposta política a esta realidade, se diz que dentro das políticas de juventude do país se estabelecem disposições com referência ao emprego; como também que os jovens e as jovens constituem um objetivo das políticas passivas e ativas sobre o emprego. A contraposição da existência de medidas para favorecer o mercado de trabalho juvenil e os maus resultados deste mercado nos últimos anos, se conclui que a Colômbia precisa de re-avaliar ou re-inventar a legislatura e as políticas relacionadas, sobre as quais há algumas recomendações.*

**Palavras chave:** emprego, jovens, emprego juvenil, políticas de trabalho

### **Youth labor market in Colombia: present realities and political solutions**

*• **Abstract:** This paper examines the Colombian youth labor market and related policies. In general, the 2001-2005 period shows negative conditions for this segment of the labor market. Adolescents and young adults find worse labor conditions than the economically active population over 26 years of age. In answer to this situation, youth policies in the country have developed specific employment norms; there are also passive and active employment policies for young men and women. The coexistence of policies intended to foster the youth labor market and their negative results in the last few years lead to the conclusion that it is necessary to reassess or to reinvent legislation and related policies of youth labor market in Colombia. Some recommendations are proposed.*

**Keywords:** Employment, youth, youth labor market, labor policies.

**-I. Introducción. -II. El mercado laboral juvenil en Colombia. -III. El empleo en la legislación y las políticas de juventud colombianas. -IV. La juventud en la legislación y las políticas de empleo colombianas. -V. Conclusiones. - Bibliografía.**

*Primera versión recibida marzo 25 de 2008; versión final aceptada agosto 26 de 2008 (Eds.)*

## **I. Introducción**

A través de la historia se ha resaltado la importancia que tiene la fuerza de trabajo en el crecimiento económico de las naciones; igualmente, ha trascendido la consideración de ver la juventud como una de las etapas principales en la vida del individuo, no sólo por la culminación de su desarrollo físico y mental, sino porque es ahí cuando se empiezan a tomar las decisiones que forjarán su futuro socioeconómico. Acorde con lo anterior, en diferentes contextos se han diseñado y puesto en marcha diversas políticas que buscan establecer los deberes y derechos de la relación empleador-joven empleado o empleador-joven empleada, y/o promover la contratación de estos últimos. Sin embargo, las estadísticas sobre el mercado laboral juvenil parecen dar muestras de que las políticas actuales no son suficientes.

Catalogando como jóvenes al grupo entre 15 y 24 años de edad, según el último informe de la Organización Internacional del Trabajo O. I. T. referido a las tendencias mundiales del empleo mundial, O. I. T. (2006), la tasa de participación de la fuerza laboral juvenil disminuyó de 58.9 a 54.7% entre 1995 y 2005, pese a que la población juvenil activa aumentó mundialmente en un 5.2% durante ese período. Igualmente, en el informe se reportan otras tendencias negativas del empleo juvenil en dicha década: la proporción de jóvenes empleados o empleadas en la población juvenil total, pasó de un 51.6 % a un 47.3%, de los cuales un poco más de la mitad (56.3%) ganaba en el 2005 menos de dos dólares diarios; por otro lado, el desempleo juvenil aumentó en un 14.8%, representando un 43.7% del total de desempleados y desempleadas del mundo en el 2005, cuando la juventud sólo aportaba un 25% de la población total.

Aunque las economías desarrolladas no son ajenas a los problemas del mercado laboral juvenil<sup>1</sup>, la situación es más complicada para los países en desarrollo, que es donde habita cerca del 80% de la juventud del mundo. América Latina y el Caribe no presentan un panorama alentador. Como reporta O. I. T. (2006), con un 26.9% de participación de sus jóvenes en el total de la población en edad de trabajar en el año 2005 (frente a un 30% en 1995), nuestra región sufrió el tercer aumento más alto en la tasa de desempleo juvenil (23%) durante la década 1995-2005, teniendo en este último año un joven o una joven de cada 2 personas en el número total de desempleados; la tasa de participación de la juventud en la fuerza de trabajo disminuyó en promedio 2.2 puntos porcentuales, existiendo diferencias significativas por género (70.4-63.8% para los hombres y 42.3-44.5% para las mujeres). Aunque la tasa de pobreza laboral juvenil al nivel de 2 dólares diarios disminuyó en América Latina y el Caribe durante los años 1995-2005, y está por debajo del promedio mundial (56.3%), para este último año aún se seguían presentando niveles superiores al 35% (O. I. T., 2006, p. 28). En general, como afirma el informe más reciente sobre trabajo decente y juventud de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización internacional del Trabajo, O. I. T. (2007, p. 30), el desafío de la región para mejorar las estadísticas del mercado laboral juvenil es “de grandes magnitudes y al mismo tiempo, de una gran heterogeneidad, pues diversos colectivos juveniles tienen características y necesidades diferentes”.

En el caso particular de Colombia<sup>2</sup>, para el año 2005 en el grupo entre 15 y 24 años hubo una tasa de actividad del 51%, mientras que la tasa de desempleo fue del 22%, cifras que la ubican en condiciones más desfavorables que el promedio de América Latina, donde las tasas de actividad y desempleo fueron del 55 y del 16%, respectivamente. Por otro lado, las condiciones de los ocupados y de las ocupadas no son las mejores: sólo un 23% tiene acceso a seguridad en salud, 15.8% está afiliado a un sistema de pensiones, un 31.9% trabaja más de 48 horas

---

<sup>1</sup> Según la O. I. T. (2006), en las economías desarrolladas y en la Unión Europea, la tasa de participación de los jóvenes y de las jóvenes en la fuerza de trabajo pasó de 53.6 a 51.8% durante los años 1995-2005.

<sup>2</sup> Las cifras que en este aparte se presentan sobre el caso colombiano fueron tomadas del Anexo Estadístico del Informe Regional de la O. I. T.-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2007).

semanales y, dentro de los asalariados y asalariadas, un 69% no tiene contrato. Además, un 19% de los ocupados y ocupadas ganan menos de 2 dólares diarios, y un poco más del 31% de los desempleados y desempleadas pertenece al quintil 1 de ingreso.

Así, se puede notar que a nivel mundial, de Latinoamérica y de Colombia, existen problemas en el mercado laboral juvenil; éstos pueden atribuirse a diversas causas: en primer lugar, el decrecimiento de los trabajos en el sector manufacturero junto al incremento de la demanda por trabajadores y trabajadoras flexibles en el sector de servicios, ha llevado a descensos en la participación laboral general pero sobretodo en la de los jóvenes y las jóvenes, debido principalmente a la existencia de las filas de trabajo; como principiantes, los trabajadores y trabajadoras juveniles se encuentran en la última parte de la fila y tienden a ser empleados o empleadas solamente cuando hay una demanda laboral agregada relativamente alta. Otro de los factores de demanda que afecta la ocupación juvenil es la discriminación estadística, que es la tendencia de los empleadores y empleadoras, a contratar trabajadores y trabajadoras de mayor edad, ya que la creencia generalizada de que los jóvenes y las jóvenes son inestables y poco productivos los abstiene de examinar las características individuales de cada uno o de cada una a la hora de una contratación. Alguna legislación laboral, como son los salarios mínimos y los contratos de aprendizaje obligatorios, también influye en las decisiones disímiles de la demanda laboral en función de la edad. Por otro lado, debido a su falta de capital humano y social, los trabajadores y trabajadoras jóvenes tienden a aceptar más fácilmente empleos bajo condiciones laborales precarias y, así las cosas, un número cada vez más creciente se está empleando en la economía informal. Otra opción de supervivencia para la juventud es el autoempleo, pero son escasas las posibilidades de éxito debido a su carencia de experiencia en el mundo de los negocios, y por la dificultad de conseguir recursos de inversión con las entidades de crédito que tradicionalmente han ubicado a la juventud como un grupo de alto riesgo de no pago. Finalmente, dado que los trabajadores y trabajadoras jóvenes tienen menos propensión a formar parte de los sindicatos o en algunos casos no son aceptados o aceptadas dentro de éstos, no se les tiene en cuenta en la acción colectiva que pueda generar mejores salarios y/o condiciones de trabajo.

Bajo este panorama, los gobiernos de todo el mundo han buscado afectar positivamente el comportamiento del mercado de trabajo juvenil,

a través de la disposición de leyes y políticas públicas de diversos tipos. Según Guerra (2004), dentro de las intervenciones gubernamentales al mercado laboral, clasificadas por el tipo de incidencia, podemos encontrar medidas que inciden en la oferta de trabajo (políticas de formación profesional, subsidios de desempleo, etc.), medidas que inciden en la demanda de trabajo (subsidio a las empresas para contratación de sectores vulnerables o creación de nuevos puesto de trabajo, entre otras) y, finalmente, medidas que inciden en la relación oferta-demanda de trabajo (apoyo a la movilidad de trabajadores y trabajadoras, regulación contractual, creación de agencias de empleo, etc.). Para la juventud, se conocen además providencias específicas a nivel mundial que buscan mejorar las condiciones de su mercado laboral a través de programas de empleo juvenil específicamente, o como parte de políticas globales de juventud.

Uno de los grandes problemas con que se encuentran los diseñadores y diseñadoras de políticas de juventud, es la delimitación de su grupo de incidencia: aunque existe una convención estadística usualmente utilizada que define a los jóvenes y a las jóvenes como las personas entre 15 y 24 años<sup>3</sup>, como dice Curtain (2004, p.2) “si usamos una definición sociológica de la juventud, es mucho más difícil especificar un grupo de edades”. En términos generales, la juventud se define como una fase de transición entre la niñez y la adultez o, en términos más económicos, la etapa que toma el proceso de conseguir un sustento para vivir; según la O. I. T. (2007, p. 17), “en el imaginario popular o en el inconsciente colectivo la esperanza está asociada a la juventud. Ésta evoca, espontáneamente, ideas relacionadas con tiempo de oportunidades o con el futuro, usualmente concebido como mejor que el presente”. Así las cosas, dada la subjetividad que implica una definición de este tipo, la delimitación de las edades del grupo objetivo de las políticas de juventud varía dependiendo del contexto: como dice Curtain (2004, p. 2), la edad relevante puede empezar tan abajo como los 10 años y llegar tan alto como los últimos años de la tercera década de vida del individuo<sup>4</sup>. De esta manera, entre más amplio es el rango de edades

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo ONU (1992) y los informes de la O. I. T. sobre trabajo juvenil citados anteriormente en este documento.

<sup>4</sup> Se cita el ejemplo de la política de juventud en India, que define como su grupo objetivo a aquellos entre 15 y 35 años de edad (Curtain, 2004, p. 2).

que se conciben como parte de la juventud, más heterogéneo será el grupo a tratar. Según la O. I. T. (2007, p. 33), “en cualquier otro grupo demográfico, el análisis estándar del mercado laboral involucraría tres categorías simplemente: los ocupados, los desocupados y los inactivos. Sin embargo, debido a que los jóvenes se encuentran aún en proceso de formación básica y post secundaria, estas categorías de análisis tienen que ser complementadas con la asistencia a algún nivel de educación o formación en los primeros años”.

Sin embargo, dadas las dificultades que se viven en el mundo del trabajo en general, la pregunta que se hace es por qué los gobiernos deberían prestar especial interés en este grupo etéreo. Además de que las tasas de desempleo juvenil son más altas que las de los adultos<sup>5</sup>, como se señala en O. I. T. (2006, p. 2), “tiene sentido para un país enfocarse en la juventud desde un punto de vista de costo-beneficio”. En primer lugar, la falta de trabajo decente a temprana edad afecta las perspectivas laborales futuras y disminuye la capacidad de ahorro a lo largo del ciclo vital; además, existe un vínculo entre el desempleo juvenil y la exclusión social, que genera sentimientos de marginalización y aumenta los grados de violencia, adicciones u otro trastorno social dentro de los jóvenes y las jóvenes. Por otro lado, como todas las poblaciones ociosas, la juventud desempleada o subempleada no contribuye a la economía, y el desperdicio de capital humano es especialmente alto cuando se trata de este grupo, que está en pleno desarrollo físico y mental.

Una vez superado el dilema de la necesidad de atacar específicamente los problemas del mercado laboral juvenil, entra a pesar la efectividad de las medidas que se disponen para tal fin. Este constituye uno de los temas de mayor complejidad al momento de diseñar políticas públicas. Como primera medida, las políticas en cuestión deben hacer frente a un problema que tiene componentes tanto macro como microeconómicos, en la medida en que el mercado laboral juvenil refleja la situación del

---

<sup>5</sup> A nivel mundial, las tasas de desempleo para las personas entre 15 y 24 años son entre 2 y 6 veces más altas que las tasas de desempleo de los de mayor edad (O. I. T., 2006, p. 20). Como reporta el informe regional sobre trabajo juvenil (O. I. T., 2007, p. 2), para el año 2005 en América Latina y el Caribe dicho grupo presentaba una tasa de desempleo del 16% frente a una del 5% para la población mayor de 24 años, donde Colombia al lado de Panamá tenía la tercera mayor brecha entre los grupos en cuestión (14%) precedida por Argentina (17%) y Chile (16%).

mercado de trabajo en general, pero también la de un grupo etéreo con características bastantes particulares.

Así las cosas, teniendo en cuenta el mal desempeño del mercado laboral juvenil, la diversidad de las medidas políticas actuales para afrontar los problemas que allí se presentan, y la relevancia que está cogiendo el tema en Latinoamérica y en el mundo entero, cobra especial interés para el país la realización de una investigación en torno a las realidades del mercado de trabajo de la juventud colombiana y las respuestas políticas relacionadas. El objetivo último de este artículo es, por tanto, analizar a la luz de las características del mercado laboral juvenil, la efectividad de la legislatura y de las políticas operantes en Colombia en torno al tema. En primer lugar, presento unas estadísticas descriptivas del mercado laboral juvenil del país; posteriormente, analizo el manejo del tema del empleo en la legislación y las políticas de juventud colombianas; en la tercera sección estudio la manera como son considerados los jóvenes y las jóvenes en las políticas nacionales de empleo; y, finalmente, expongo las conclusiones de este trabajo.

## II. El mercado laboral juvenil en Colombia<sup>6</sup>

Dado que los estándares estadísticos utilizados -en su mayoría- a nivel mundial, delimitan la juventud al grupo etéreo entre 15 y 24 años, y que el Dane en Colombia hace sus análisis por rangos de edad considerando los grupos entre 12-17 y 18-24 años, la información disponible sobre el mercado laboral juvenil no es fácilmente comparable entre el país y el resto del mundo. Adicionalmente, la legislación colombiana toma rangos de edad diferentes a los anteriores para designar a los jóvenes y a las jóvenes. Así las cosas, como el presente estudio busca relacionar

---

<sup>6</sup> Todos los datos de esta sección fueron calculados por la autora, con base en la información del segundo trimestre de las Encuestas Continuas de Hogares ECH 2001-2005 para las 13 principales áreas metropolitanas del país, proveídas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane. El período fue escogido con el fin de observar la evolución del mercado de trabajo juvenil en los últimos años; por esta misma razón se optó por esta encuesta urbana y no otra, como la Encuesta de Calidad de Vida 2003, que daba la ventaja de ser de carácter nacional, pero sólo está disponible para un año que es ya lejano al presente. Dada la transición de la información estadística laboral que se venía recogiendo con las ECH, que desde 2006 empezó a recopilarse con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, no se extrapoló el análisis hasta fechas más recientes.



el marco legal vigente con las realidades del mercado de trabajo juvenil en el país, a continuación presento el análisis para el grupo etáreo comprendido entre 14 y 26 años, que son las edades fijadas en la Ley de la Juventud para designar a la población en cuestión. Puesto que en este rango se encuentra la mayoría de edad legal (que es de 18 años en Colombia), se distinguen dos grupos a saber: los adolescentes y las adolescentes que corresponderían a jóvenes que aun no tienen la mayoría legal de edad, es decir, quienes tienen entre 14 y 17 años, y las personas adultas menores que son quienes están entre los 18 y los 26 años.

Según el censo del 2005, la juventud representa aproximadamente un 23.73% de la población colombiana, con una minoría de adolescentes (33.49%) dentro del grupo, frente a los adultos y adultas menores (66.51%). Un 51.27% de los adolescentes y las adolescentes son de género masculino y un 71.46% vive en las cabeceras municipales. Dentro de los adultos y adultas menores, el género femenino sobrepasa sutilmente en cantidad al masculino (50.9% mujeres) y la mayoría habita en las cabeceras municipales (77.74%). En las trece principales áreas metropolitanas de Colombia<sup>7</sup>, según la Encuesta Continua de Hogares 2005, se reflejan las proporciones nacionales: hay un 23.55% de jóvenes dentro de la población total, la juventud se divide entre una minoría adolescente (29.95%) y una mayoría de adultos menores (70.05%), y los dos grupos están fraccionados casi por partes iguales entre los géneros. En estas ciudades, ya se encuentran jóvenes que son jefes o jefas de hogar, aunque la proporción es mayor para las personas adultas menores (11.37%) que para los adolescentes o las adolescentes (0.42%). En cuanto a la educación, un 55.60% de los jóvenes y de las jóvenes de las trece principales áreas metropolitanas de Colombia, no está estudiando, siendo mayor la deserción en el grupo de adultos menores (70.99% frente a 19.62% de adolescentes que no estudian); aunque se esperaría que todos los niños y niñas menores de catorce años ya hubiesen terminado la educación básica primaria, un 7.66% de adolescentes y un 9.19% de adultos menores no lo han hecho.

---

<sup>7</sup> Las trece áreas metropolitanas consideradas, en estricto orden descendente por tamaño de población, son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Ibagué, Manizales, Pasto, Villavicencio y Montería. Para el 2005, la población total de estas 13 áreas metropolitanas era de 19'630.350 habitantes.

Los principales indicadores laborales de la juventud para el 2005, se presentan en la Tabla 1.

**Tabla 1. Indicadores mercado laboral juvenil trece áreas metropolitanas 2005**

	<b>TOTAL PET</b>	<b>TOTAL JÓVENES</b>	<b>ADOLESCENTES</b>	<b>ADULTOS MENORES</b>
<b>Tasa Global de Participación</b>	62.10%	53.22%	15.68%	69.27%
<b>Tasa Bruta de Participación</b>	48.22%	53.22%	15.68%	69.27%
<b>Tasa de Ocupación</b>	53.33%	39.96%	11.68%	52.05%
<b>Tasa de Desempleo</b>	14.12%	24.92%	25.50%	24.86%
<b>Tasa de Informalidad<sup>8</sup></b>	58.78%	57.29%	88.99%	54.24%

Fuente: Datos Encuesta Continua de Hogares 2005. Cálculos de la Autora.

La Tasa Global de Participación, que es la relación porcentual entre la Población Económicamente Activa PEA y la Población en Edad de Trabajar PET, es menor en los jóvenes y las jóvenes que en el total de la PET de las trece principales áreas metropolitanas de Colombia, presumiblemente porque por lo general en la juventud las personas dedican más tiempo a estudiar que en la edad adulta. Dado que el 100% de los adolescentes y las adolescentes, y de las personas adultas menores se encuentra dentro de la PET -puesto que el límite inferior para esta clasificación son los doce años de edad-, para esta población

<sup>8</sup> Para calcular esta tasa se utilizó la definición de informalidad del Dane que considera como trabajador informal a los empleados del servicio doméstico; a los trabajadores por cuenta propia, excepto profesionales independientes; a los empleados y obreros particulares, excluyendo a los del Gobierno, que laboren en empresas de hasta 10 trabajadores en todas sus agencias y sucursales, y a los patronos o empleados que ocupen hasta 10 trabajadores, incluyendo los respectivos patronos.

la Tasa Global de Participación es igual a la Tasa Bruta de Participación, medida como la relación porcentual entre la PEA y la Población Total.

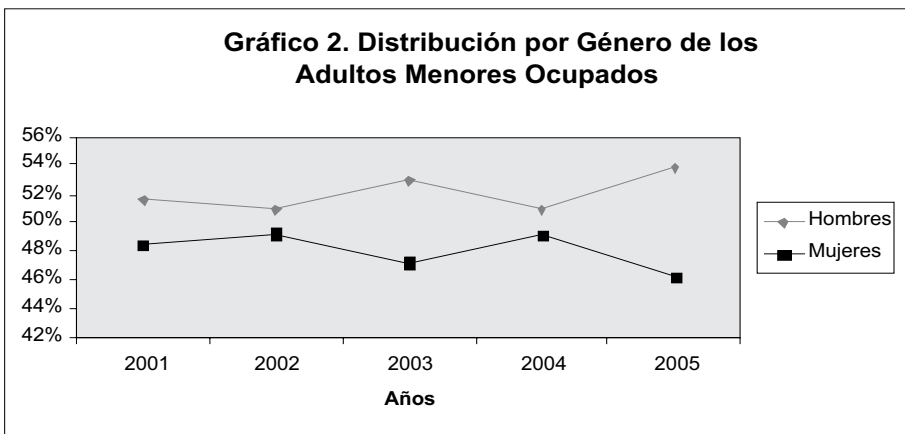
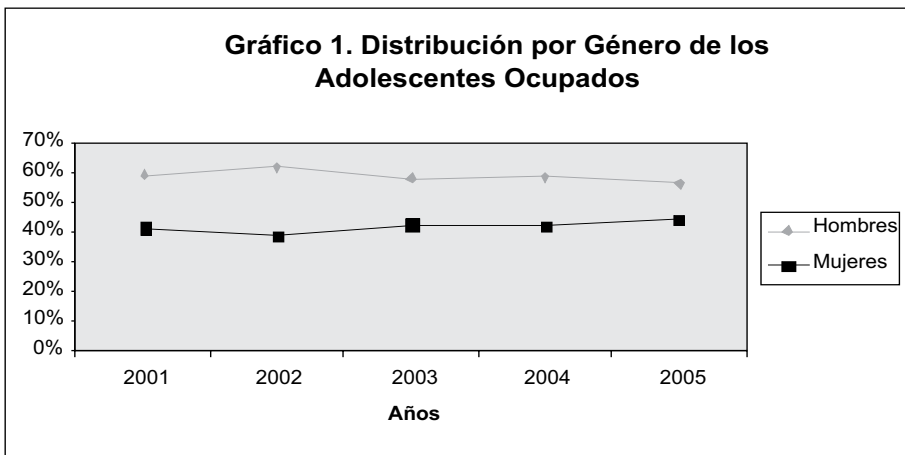
Por otro lado, el porcentaje de ocupados y ocupadas dentro de la población juvenil es menor que aquella proporción del total de la PET, ya que tienen Tasas de Ocupación de 39.96% y 53.33%, respectivamente. Sin embargo, el desempleo es bastante mayor entre los jóvenes económicamente activos y las jóvenes económicamente activas (24.92%) frente a la Tasa de Desempleo de la PET (14.12%) de las áreas metropolitanas más importantes del país. Si se comparan los dos grupos de la población juvenil, la Tasa Global de Participación muestra que dentro del grupo de adolescentes hay un mayor número, que es de la Población Económicamente Inactiva PEI (la PEA es sólo el 15.68% de la PET entre 14 y 17 años, correspondiendo un 84.32% a la PEI) mientras que la mayoría de las personas adultas menores pertenecen ya a la Población Económicamente Activa (69.27%); este resultado era esperado considerando que en el primer grupo se concentra una asistencia educativa más alta y hay un menor número de jefes y jefas de hogar, respecto a las personas adultas menores. La Tasa de Ocupación permite observar la también gran diferencia entre el porcentaje de ocupados y ocupadas en la población de 14 a 17 años (11.68%) y la de 18 a 26 años (52.05%). Por otro lado, dentro de la PEA de ambos grupos se registra una proporción de desempleados un poco mayor para los adolescentes y las adolescentes (25.50%) que para las personas adultas menores (24.86%), causado tal vez por la preferencia que tienen los empleadores y empleadoras por contratar personas de mayor experiencia. En los dos casos, la mayoría de los ocupados y ocupadas se desempeña en el sector informal (88.99% y 54.24%, para adolescentes y personas adultas menores respectivamente), siendo especialmente significativa la Tasa de Informalidad de los adolescentes y las adolescentes como indicador de las precarias condiciones laborales en las que se están desempeñando. A continuación, expongo un análisis detallado del mercado laboral juvenil de las trece principales áreas metropolitanas de Colombia.

### *Población Ocupada*

Si se analiza con más detalle la población juvenil ocupada en las trece principales áreas metropolitanas de Colombia, se puede encontrar que entre los años 2001a 2005 ésta representaba en promedio un 23.21% de

la Población Ocupada PO, con un aporte mucho mayor de las personas adultas menores ocupadas (20.93% de la PO) que de los adolescentes y las adolescentes ocupados (2.28% de la PO). Para todos los años, Cartagena es el área con menor porcentaje de jóvenes dentro de los ocupados y ocupadas totales (19.69% en promedio), mientras que Cúcuta tiene el mayor aporte juvenil a la PO (27.8% en promedio).

Haciendo un análisis por género, se puede ver que para el periodo 2001-2005 los hombres son la mayoría dentro de los ocupados tanto adolescentes como adultos menores (ver Gráficos 1 y 2); este hecho es congruente con las diferencias por género en la PO Total.



Fuente: Datos Encuesta Continua de Hogares 2001-2005. Cálculos de la Autora.

Dentro de los jóvenes ocupados y las jóvenes ocupadas, durante los cinco años en estudio, la mayoría eran obreros y obreras o empleados y empleadas de una empresa particular (61.75% en promedio); este orden se mantiene dentro de los dos grupos de juventud, pero para los adolescentes y las adolescentes el porcentaje de obreros y obreras particulares es mucho menor (42.08%) que dentro de las personas adultas menores (63.89%). Un poco más del 20% de los dos grupos de jóvenes eran trabajadores y trabajadoras por cuenta propia durante 2001 a 2005, mientras que 12.1% y 8% de los adolescentes, las adolescentes y las personas adultas menores, respectivamente, eran empleados domésticos y empleadas domésticas.

Algunas características de la juventud ocupada se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2. Características jóvenes ocupados y ocupadas trece áreas metropolitanas 2005**

	% de informales		Jornada semanal Promedio (horas)		% Trabaja en Sitios al descubierto		% Afiliados y afiliadas a Servicio de Salud		% Afiliados y afiliadas a Sistema de Pensiones	
	Ado l.	Ad. Menor	Adol.	Ad. Menor	Adol.	Ad. Menor	Adol.	Ad. Menor	Adol.	Ad. Menor
2001	86.47	56.98	35.80	48.24	11.01	6.92	54.53	63.68	2.85	32.73
2002	93.24	58.17	32.69	46.38	15.21	6.52	54.23	66.10	0.84	30.60
2003	87.45	56.16	32.66	48.17	17.12	5.99	53.29	66.78	3.32	31.71
2004	87.98	53.73	31.18	47.42	13.32	6.48	59.25	69.92	1.96	34.11
2005	88.99	54.24	32.15	47.02	11.15	5.49	69.65	75.37	2.19	37.93

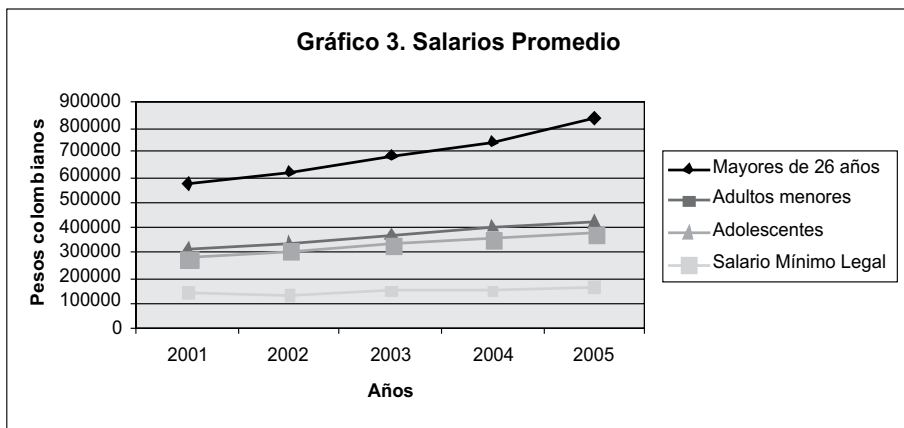
Fuente: Datos Encuesta Continua de Hogares 2001-2005. Cálculos de la Autora.

Teniendo en cuenta que la tasa de informalidad promedio para la PET colombiana, durante el período 2001-2005, fue del 60.02% y que se supone que los trabajos del sector formal tienen mejores condiciones que los del informal, se puede observar las condiciones precarias en que laboran los adolescentes y las adolescentes. Con tasas superiores al 85% para todo el período, el grupo de jóvenes de menor edad tiene tasas de informalidad mucho más altas que las personas adultas menores, debido posiblemente a las mayores exigencias de capital humano que hay en el sector formal. Aunque la proporción de informales sobre la población entre 18 y 26 años es menor que la de la PET, rangos

superiores a 53% durante 2001-2005 muestran que la informalidad es una gran problemática en Colombia.

En otras características de las ocupaciones, la Tabla 2 también muestra diferencias importantes entre los dos grupos de jóvenes. Aunque los adultos menores tienen jornadas de trabajo más largas (superiores a las 48 horas semanales), se encuentran laborando en mejores locaciones que los adolescentes y las adolescentes, pues un mayor porcentaje de este último grupo trabaja en sitios al descubierto, superando incluso al respectivo porcentaje de la PET (6.42%). En cuanto a la seguridad social, toda la juventud trabajadora se encuentra bastante desprotegida: las afiliaciones en salud son, en promedio para los cinco años en estudio, de 58.25% para los adolescentes y las adolescentes, y de 68.37% para las personas adultas menores; los resultados son aún peores para la afiliación al sistema de pensiones, sobretodo para los adolescentes y las adolescentes, quienes solo tienen un 2.232% de afiliación frente a un 33.42% de las personas adultas menores. Por otro lado, si se analizan los ingresos de la juventud ocupada, se encuentra que los asalariados y asalariadas adolescentes y adultos menores ganaron en promedio, durante 2001-2005, \$148.299 y \$372.714,46 mensuales, respectivamente, cuando el salario mínimo legal mensual vigente para esos cinco años era en promedio de \$333.300. En cuanto a las ganancias para los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, en el mismo periodo de tiempo los adolescentes y las adolescentes ganaron en promedio \$93.836, que es una cifra mucho menor que la ganada por las personas adultas menores (\$239.517). Los pocos adolescentes y las pocas adolescentes que se declararon patrones o empleadoras reportaron ganancias de \$244.291, mientras que el promedio para los empleadores y empleadoras de 18-26 años fue de \$788.492. Como se puede notar, en los tres casos los ingresos mensuales son mucho menores para los adolescentes y las adolescentes que para las personas adultas menores; más aun, la totalidad de los jóvenes y las jóvenes tienen ingresos mucho menores que las personas mayores a 26 años, siendo asalariados y asalariadas, trabajadores y trabajadoras por cuenta propia o empleadores y empleadoras. Hay que señalar además que dentro de los adolescentes y las adolescentes y personas adultas menores ocupados hay 5.21% y 22.31%, respectivamente, de trabajadores y trabajadoras familiares sin remuneración, por lo que esta población no percibe ingresos laborales. Adentrándose en la población asalariada, se encuentra que la situación de la juventud es deficiente

frente a la de las personas mayores de 26 años y dentro de este grupo es aún más preocupante la realidad de los adolescentes y las adolescentes asalariados. En cuanto a la contratación, un 6.65% y un 51.92% de los adolescentes y las adolescentes y de las personas adultas menores, respectivamente, tienen contrato firmado por escrito, mientras que un 66.368% es el porcentaje para los asalariados y asalariadas de más de 26 años.



Fuente: Datos Encuesta Continua de Hogares 2001-2005. Cálculos de la Autora.

Adicionalmente, como se puede observar en el Gráfico 3, para los cinco años del período 2001-2005, los salarios de los jóvenes y las jóvenes fueron menores que los de la PET de mayor edad, y los promedios de los adolescentes y de las adolescentes fueron incluso menores que el respectivo salario mínimo legal para cada año.

### *Población Desocupada*

Para el período 2001-2005, prácticamente la mitad de los desempleados y las desempleadas era joven; los adolescentes y las adolescentes representaron en promedio el 5.26% de los desempleados y las desempleadas totales mientras que las personas adultas menores aportaron el 42.23%. Las tasas de desempleo fueron de 31.30% y 28.68% para los adolescentes y las adolescentes y personas adultas menores, respectivamente, que al compararlas con la tasa para los mayores de 26 años (7.27%) indican que el desempleo es mucho más

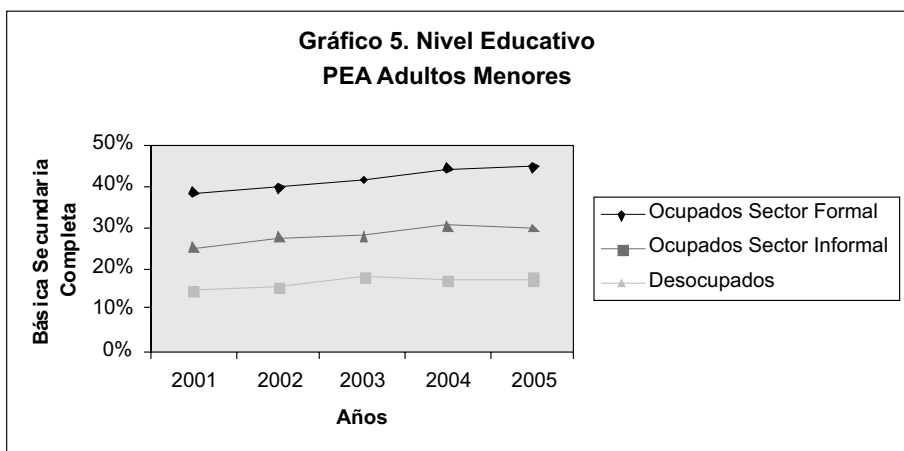
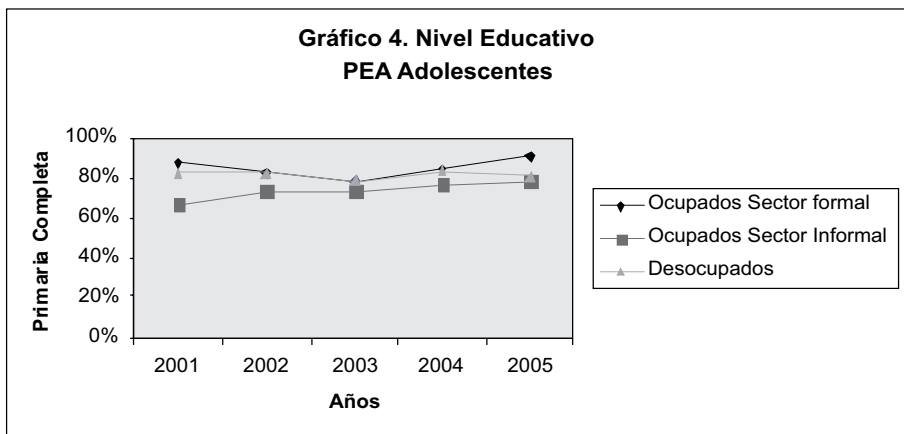
grave dentro de la juventud que para la PEA de mayor edad. Durante el período en mención, las mayores tasas de desempleo juvenil se encontraron en Pereira (promedio para el período de 41.06% para los adolescentes y las adolescentes y 34.46% para las personas adultas menores). Villavicencio por su parte registró las menores tasas, con un desempleo de 23.30% entre los adolescentes y las adolescentes y un 24.69% entre las personas adultas menores. En Bogotá, la capital del país, se registraron tasas de desempleo intermedio para los dos grupos respecto a las otras áreas. Estos hechos son congruentes con las tasas de desempleo de toda la Población Económicamente Activa. En cuanto a los géneros, la distribución de los desempleados y las desempleadas juveniles entre hombres y mujeres fue prácticamente equitativa a lo largo de los años 2001-2005, aunque en las personas adultas menores hay una pequeña brecha entre el mayor desempleo masculino y el menor desempleo femenino.

Ahora bien, queriendo analizar la incidencia del capital humano en el desempleo de los jóvenes y las jóvenes de Colombia, se comparó el nivel educativo de aquellos adolescentes y aquellas adolescentes y personas adultas menores que están desocupados, frente a sus contemporáneos que están ocupados. Para todos los años del 2001 al 2005, se encuentra que, en comparación con los adolescentes y las adolescentes ocupados, un mayor número de adolescentes desocupados ha terminado la primaria; de manera similar, un mayor número de personas adultas menores desocupadas ha completado la educación básica secundaria en comparación con los ocupados de iguales edades. Estos resultados van en contravía de la teoría del capital humano puesto que mostrarían que los jóvenes y las jóvenes con menor educación consiguen empleo más fácilmente que aquellos y aquellas con mayor grado de educación. Sin embargo, teniendo presente los altos niveles de informalidad en la población ocupada juvenil, se compararon los niveles educativos de los desocupados y desocupadas frente aquellos ocupados y ocupadas en el sector formal y en el sector informal.

Como se puede ver en los Gráficos 4 y 5, el mercado laboral juvenil estaría mostrando características de segmentación laboral en cuanto a que la teoría de capital humano se cumpliría para el caso de los ocupados y ocupadas en el sector formal pero no para aquellos ocupados y ocupadas en el sector informal. Tanto para los adolescentes y las adolescentes como para las personas adultas menores, en lo que corrió desde el año 2001 al 2005, dentro de la PEA se registran mayores



niveles educativos en los ocupados y ocupadas del sector formal, posteriormente en los desocupados y ocupadas y, por últimos, en los ocupados y ocupadas del sector informal.



FUENTE: Datos Encuesta Continua de Hogares 2001-2005. Cálculos de la Autora.

### *Población Inactiva*

Dentro de los adolescentes y las adolescentes, en promedio un 80.99% pertenecía a la población inactiva en el período 2001-2005. Esta cifra es mucho menor para las personas adultas menores, donde sólo

un 29.46% reportaba no estar económicamente activo. Dentro de la población inactiva, en promedio un 86.88% de los adolescentes y las adolescentes asistía a una entidad educativa durante los años 2001-2005, pero sólo a un 55.46% de las personas adultas menores se les podría atribuir el estudio como la causa de la inactividad. Al analizar las diferencias por áreas metropolitanas, se encuentra que para los dos grupos juveniles las mayores tasas de inactividad se encuentran en Cartagena y las menores en Ibagué.

### **III. El empleo en la legislación y las políticas de juventud colombianas**

Teniendo en mente los resultados del mercado laboral juvenil colombiano para los años 2001-2005, vale la pena analizar la normatividad relacionada que estuvo vigente en dicho periodo y la que ha sido expedida en estos últimos años. Como ya se dijo, esta problemática es tratada simultáneamente a través de la legislación y las políticas concernientes a la juventud, pero también desde aquellas estrategias que buscan afectar el mercado laboral en general, razón por la cual éste y el siguiente capítulo se concentran en analizar unas y otras reglas. Así, ordenadas por fecha de expedición, en la Tabla 3 se presentan las leyes y políticas de juventud colombianas de mayor relevancia, y su injerencia en el tema del mercado laboral juvenil.

**Tabla 3. Legislación y políticas de juventud colombianas**

Nombre	Descripción general	Referencia al empleo juvenil
Ley N° 375 de 1997	Conocida como la Ley de la Juventud y designando como joven a aquellos y aquellas de edades entre los 14 y los 26 años; según el Artículo 2, tiene como finalidad “promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social, y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano.”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 26, que promueve “ampliar y garantizar las oportunidades de vinculación de los jóvenes y el programa de generación de ingresos, principalmente a través de la formación y capacidad para el trabajo y la implementación de proyectos productivos”.</li> <li>- Artículo 29, que suscita “garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica”.</li> <li>- Artículo 33, que consagra el derecho de los jóvenes y las jóvenes de acceder a programas públicos de empleo.</li> <li>- Artículo 34, que habla de las “oportunidades reales para la creación de empresas asociativas, cooperativas o cualquier tipo de organización productiva”.</li> </ul>
Decreto N° 822 de 2000	Este decreto establece la creación del Programa <i>Colombia Joven</i> que, según el Artículo 2, tiene como objeto “fijar políticas, planes y programas que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud.”	- Artículo 3, donde se estipula que <i>Colombia Joven</i> deberá “Fomentar la formación para el trabajo, el uso del tiempo libre y la vinculación del joven a la vida económica, cultural, a la globalización y a la competitividad”.
Política Nacional de Juventud 2005-2015	Concebida dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, esta política con una visión de diez años incluye tanto las actividades que se realizan dentro del programa <i>Colombia Joven</i> como cualquier otra acción que se adelante desde las instituciones públicas para favorecer a los jóvenes y las jóvenes .	- En su página 40, se establece que uno de los tres ejes estratégicos de esta política es la “ampliación de las oportunidades sociales, económicas y culturales de la juventud”. En este contexto, se plantea la necesidad de optimizar los procesos educativos, programas de capacitación y certificación de habilidades para fortalecer la empleabilidad de los jóvenes y las jóvenes ; además, mejorar sus condiciones laborales, fomentar su participación en actividades de investigación científica e innovación tecnológica, favorecer su incorporación al mercado de trabajo, crear empleo para este grupo de población y apoyar los emprendimientos juveniles. Con el fin de cumplir los objetivos anteriores, se promueve como indispensable la generación de información actualizada sobre demanda y oferta laboral juvenil.

<p>Ley 1098 de 2006</p>	<p>Llamada Código de la Infancia y la Adolescencia, esta ley reformó el Código del Menor que estaba vigente en Colombia desde el año 1989. Según reza su Artículo 1, “Este código tiene como finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”. En él, son sujetos titulares de derechos los niños y niñas entre 0 y 12 años y los adolescentes y las adolescentes entre 12 y 18 años.</p>	<p>Este código en general mantiene las disposiciones sobre trabajo juvenil estipuladas por el antiguo Código del menor pero les hace la adaptación correspondiente a la edad mínima para trabajar establecida desde el 2001, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 20, que busca proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica; actividades laborales relacionadas con sustancias adictivas; explotación sexual; la esclavitud o servidumbre; participación en grupos armados; trabajos que puedan afectar la salud o impidan su educación; y las peores formas de trabajo infantil relacionadas en el Convenio 182 de la O.I.T.</li> <li>- Artículo 35, que fija la edad mínima de admisión al trabajo en 15 años, pero con autorización de un inspector de trabajo para aquellos entre 15 y 17 años de edad. De forma excepcional, se autoriza a los menores de quince años a trabajar en actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo que no superen las catorce horas semanales.</li> <li>- Artículo 114, donde se establecen las jornadas laborales para los jóvenes y las jóvenes así: 1. Los adolescentes mayores de 15 años y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde. 2. Los adolescentes mayores de 17 años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.</li> <li>- Artículo 115, que favorece los salarios justos para los jóvenes y las jóvenes como para cualquier otro trabajador.</li> <li>- Artículo 116, donde se fijan en 4 horas diarias la jornada laboral máxima de una embarazada entre 15 y 18 años, sin disminución de su salario y prestaciones sociales.</li> <li>- Artículo 117, donde se prohíbe el empleo de menores de 18 años para realizar trabajos que impliquen peligros para su salud e integridad física</li> </ul>
-------------------------	--	--

En lo referente al tema del empleo juvenil, en general todas estas reglamentaciones buscan establecer condiciones mínimas para los trabajadores y trabajadoras; por otro lado, se habla de favorecer la empleabilidad de los jóvenes y las jóvenes y se hace un especial énfasis en el emprendimiento como una opción importante. Como se verá en el siguiente capítulo, estas estrategias no son ajenas a lo propuesto por el gobierno para el mercado laboral de todas las edades, por lo que se percibe una ausencia de programas que correspondan estrictamente a la realidad juvenil; específicamente hablando del autoempleo, se desconoce la falta de experiencia de la mayoría de los jóvenes y las

jóvenes así como también su escaso capital y el poco respaldo financiero que brindan los bancos a este grupo etéreo. Sin embargo, vale la pena reconocer que en los últimos años hubo avances en la legislación y políticas de juventud que involucran el tema del empleo. En primer lugar, con el Programa *Colombia Joven*, que inicialmente funcionaba bajo la Vicepresidencia de la República pero que actualmente depende directamente de la Presidencia, se han logrado coordinar de una mejor manera los esfuerzos locales y nacionales en pro de la juventud, en gran parte gracias a la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Información sobre Juventud, Siju<sup>9</sup>. Por otro lado, como indica Sarmiento (2004, p. 22), antes de la Política Nacional de Juventud 2005-2015 existieron otras políticas nacionales (Documentos Conpes de noviembre de 1992 y de junio de 1995) pero ninguna había tenido una visión de largo plazo. Este hecho es positivo porque indica lo prioritario que es este grupo etéreo para el país y permite generar medidas que trasciendan los periodos presidenciales o de las autoridades regionales y locales. Otro factor positivo es que el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia incorpora todos los convenios sobre trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo aprobados por Colombia, ya que en el antiguo Código del menor existían algunas contradicciones sobre la edad mínima para trabajar, que habían sido consideradas *condicionalmente exigibles* por la Corte Constitucional desde el año 2004<sup>10</sup>, dada la ratificación en Colombia el 2 de febrero de 2001 del Convenio 138 de la O. I. T.

Adicional a esta legislación y a estas políticas creadas en Colombia, tienen injerencia en el país las medidas abordadas por organismos internacionales en materia de juventud. En este contexto, es importante la Convención sobre los derechos de los niños y niñas adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 que, en su artículo 32, establece que los menores de 18 años deben estar protegidos de toda forma de explotación económica, cualquier trabajo peligroso o nocivo para la salud, o que entorpezca su proceso educativo.

---

<sup>9</sup> Este sistema de información tiene libre acceso a través de la página web <http://www.siju.gov.co/>. Última consulta: 8 de julio de 2008.

<sup>10</sup> Mediante Sentencia C-170-04 del 2 de marzo de 2004, con el Magistrado dr. Rodrigo Escobar Gil como ponente.

#### **IV. La juventud en la legislación y las políticas de empleo colombianas**

A nivel mundial existen medidas pasivas y activas de empleo juvenil, siendo las primeras aquéllas que afectan a toda la fuerza laboral y por ende a los jóvenes y las jóvenes, y las segundas aquéllas dirigidas específicamente a la juventud. Para el caso de Colombia, hay que mencionar que la única política activa de empleo juvenil de los últimos años ha sido el programa “Jóvenes en acción”, pero en lo que va corrido del 2008 no se ha ofrecido una convocatoria del programa y tampoco hay claridad en la continuidad del mismo. El objetivo principal de la versión del 2007 fue mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes y las jóvenes desempleados, entre 18 y 30 años, pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 de Sisben (Sistema de información de potenciales beneficiarios de programas sociales) o que formaran parte del programa de Reincorporación a la Vida Civil, a través de acciones de formación para el trabajo; para ese año, además del acceso gratuito a la capacitación, los beneficiarios y beneficiarias en condición de desplazamiento recibían un auxilio de \$5.000 por cada día asistido<sup>11</sup>.

Sobre las políticas pasivas de empleo, la Tabla 4 presenta un resumen de las vigentes en Colombia. Las políticas de empleo en general buscan garantizar condiciones adecuadas de trabajo para todos los empleados y todas las empleadas, y se dan algunas prebendas específicas para los menores y las menores de edad, por considerarse una población a proteger.

En el caso del Código Sustantivo del trabajo, debe señalarse que su última reforma sustancial dada por la Ley 789 de 2002 apunta al apoyo gubernamental de la flexibilidad laboral. Por un lado, se ha decretado la eliminación de recargos salariales con la redefinición de la jornada diurna/nocturna y de la tasa de liquidación de recargos por trabajo nocturno, horas extras, dominicales y festivos; también se ha implementado una reducción de indemnizaciones por despidos y la exoneración de aportes parafiscales a empresas que generen nuevos puestos de trabajo para jóvenes, pero también para expresidarios,

---

<sup>11</sup> <http://colombianostrabajando.sena.edu.co/Entrada/ProgramaJovenesAccion.htm>  
Última consulta: Marzo 12 de 2008.

discapacitados, reinsertados, mayores de 50 años y jefes de hogar. De otro lado, lamentablemente la única iniciativa de mejorar la empleabilidad juvenil a través de subsidios a la demanda, dispuesta en la Ley N° 789 de 2002, no está en vigencia desde diciembre de 2006. El subsidio actual es a la oferta de jóvenes entre 16 y 25 años que combinen el trabajo y el estudio, a quienes se favorece con la exención del pago de los aportes al ICBF, Sena y Cajas de Compensación, pero no existen medidas de este tipo dispuestas para los adolescentes y las adolescentes entre 14 y 16 años.

**Tabla 4. Legislación y políticas de empleo en Colombia**

Nombre	Descripción general	Referencia al empleo juvenil
Ley 3743 de 1950 con sus modificaciones	Esta Ley reglamenta el Código Sustantivo del Trabajo. Como se estipula en el Artículo 1 del mismo, “la finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social”. Así, según su Artículo 3, se encarga de regular “las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares” .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 31, donde se estipulan sanciones para los empleadores y empleadoras que no cumplan las obligaciones referentes a la contratación de menores, dictaminadas por el Código de Infancia y Adolescencia.</li> <li>- Artículo 108, que ordena que los reglamentos de trabajo contengan “especificaciones de las labores que no deben ejecutar las mujeres y las personas menores de dieciséis (16) años”.</li> <li>- Artículo 161, que establece las jornadas de trabajo permitidas para los jóvenes trabajadores y las jóvenes trabajadoras, en disposición a lo establecido por el Código de Infancia y Adolescencia.</li> <li>- Artículo 171, sobre la edad mínima para ingresar al mercado laboral, de acuerdo igualmente con el Código de Infancia y Adolescencia.</li> <li>- Artículo 242, que habla de las ocupaciones restringidas para los menores y las menores .</li> <li>- Artículo 383, dictamina que “Pueden ser miembros de un sindicato todos los trabajadores mayores de catorce años”.</li> </ul>

<p>Ley N° 789 de 2002</p>	<p>Esta ley es conocida como la última reforma laboral del país en cuanto a que modifica sustancialmente el Código Sustantivo del Trabajo. Según su Artículo 1, se dictan algunas normas para apoyar el empleo partiendo de que el sistema de protección social “debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 13, que disponía la exención del pago de los correspondientes aportes al régimen del subsidio familiar, SENA e ICBF a los empleadores y empleadoras que dieran trabajo a personas entre 16 y 25 años, con una vigencia máxima de cuatro años después de decretada la ley.</li> <li>- Artículo 14, que establece exención de pagos parafiscales para los estudiantes y las estudiantes de edades entre 16 y 25 años, con jornada de estudio diaria no inferior a 4 horas y que a su vez trabajen en jornadas hasta de 4 horas diarias o jornadas flexibles de 24 horas semanales, siempre que no representen más del 10% del valor de la nómina de la respectiva empresa <sup>12</sup>.</li> <li>- Artículo 40, mediante el cual se crea el <i>Fondo Emprender</i> adscrito al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA “cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado.”</li> </ul>
<p>Decreto N 933 de 2003</p>	<p>Por medio de este decreto se reglamentan los contratos de aprendizaje como “una forma especial de vinculación dentro del Derecho Laboral, sin subordinación y por un plazo no mayor a dos (2) años en la que una persona natural recibe formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 4, que estipula que “el contrato de aprendizaje podrá ser celebrado por personas mayores de 14 años que hayan completado sus estudios primarios o demuestren poseer conocimientos equivalentes a ellos, es decir, saber leer y escribir, sin que exista otro límite de edad diferente del mencionado”.</li> <li>- Artículo 6, que explica las modalidades de contratación de aprendices.</li> </ul>
<p>Ley N° 4965 de 2007</p>	<p>Mediante este decreto se estableció que el salario mínimo legal mensual para el año 2008 es de \$461.500 para los trabajadores del sector urbano y rural.</p>	<p>Como en Colombia, a diferencia de otros países, no existe salario mínimo especial para jóvenes, este decreto afecta de la misma forma a esta población que a todos los demás trabajadores y trabajadoras.</p>

<sup>12</sup> Conforme al Artículo 50 de la Ley 812 de 2003, la exención o reducción de aportes parafiscales de que trata el artículo 13 de la Ley 789 de 2002 y los demás que otorgue la Nación, así como los programas de generación de empleo con recursos públicos, orientados a la creación y promoción del empleo formal, estarán condicionados a la afiliación de los trabajadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud. A su vez, la exención o reducción de aportes parafiscales de que trata el artículo 14 de la misma ley, estará condicionada a la afiliación de dichos trabajadores al Plan de Beneficios que defina el Ministerio de la Protección Social.



Los contratos de aprendizaje se presentan como una alternativa interesante para atacar la falta de experiencia de la juventud para entrar al mundo laboral, pero dentro de la reglamentación faltan incentivos para generar empleos de largo plazo para los jóvenes y las jóvenes que así se vinculen, con todo y que, como dice Garay (2004, p. 250), en las reformas al Sena de finales de los años noventa se introdujeron algunos ajustes que buscaban darle mayor flexibilidad a los contratos de aprendizaje, para contrarrestar la evasión a esta disposición por parte de los empresarios y empresarias. Así como se mencionó en el capítulo anterior, se encuentra un gran apoyo al autoempleo como solución a las crisis laborales actuales. Finalmente, la existencia de un salario mínimo legal busca garantizar una remuneración, si no justa, al menos de supervivencia para cualquier trabajador o trabajadora; sin embargo, muchos empleadores y muchas empleadoras argumentan que la no existencia de un salario mínimo especial para los jóvenes y las jóvenes, dada su poca experiencia laboral, es motivo suficiente para que los desestimen y las desestimen a la hora de la contratación.

Adicional a las medidas de empleo, el mercado de trabajo en general, y el juvenil en particular, son afectados por las directrices nacionales que cobijan todas las esferas políticas, como son la constitución nacional y los planes de desarrollo de la presidencia y de los gobiernos locales. En este contexto, se encuentra la Constitución Política de Colombia 1991 que, sin determinar edades límites para la juventud, contiene diversos artículos que hablan al respecto de su condición tanto laboral como en todos los campos. En general, la Constitución consagra que el Estado debe garantizar la protección de los jóvenes y las jóvenes trabajadores y trabajadoras, y apoyar su participación en los organismos que trabajan en pro de la juventud, sin olvidar la obligatoriedad de la educación entre los cinco y los quince años de edad, fijada en el Artículo 67 del mismo documento. En adición a lo anterior, los jóvenes y las jóvenes trabajadores y trabajadoras se encuentran amparados por las disposiciones de la Constitución, para garantizar condiciones laborales adecuadas para toda la población trabajadora, consignadas principalmente en los artículos 25, 26, 53, 54, 55, 56, 122, 123 y 334.

Otra de las directrices macro que tiene injerencia actualmente en el tema del empleo juvenil, así como en cualquier otro aspecto de la vida nacional, es el Plan de Desarrollo del período presidencial 2006-2010, titulado “Estado comunitario para todos”, que fue aprobado por el Congreso mediante la Ley 1151 de 2007. Este reconoce a la juventud

como una franja de población con necesidades particulares que deben ser elementos activos en la participación política de la vida nacional, por lo que promueve el fortalecimiento del Programa *Colombia Joven*. Respecto al empleo en general, se plantea en su página 133 la necesidad de “establecer un mercado de trabajo con mayores oportunidades, con normas compatibles con el fortalecimiento de la protección contributiva en un ambiente de relaciones constructivas y recíprocas para reducir la informalidad y crear condiciones de empleo decente, al mismo tiempo que se crean esquemas de protección y cobertura para la población pobre” y se estipulan por tanto un sinnúmero de medidas para mejorar las condiciones laborales y disminuir el desempleo y el subempleo, haciendo especial énfasis en el apoyo para el montaje de unidades empresariales. En materia de trabajo juvenil específicamente, el Plan de Desarrollo reconoce que uno de los problemas que afronta Colombia es la participación laboral de niños, niñas y adolescentes, puesto que el trabajo en estas edades, según se consigna en la página 107, “limita el ingreso de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo, lo cual genera la perpetuación de la pobreza, el deterioro del capital humano y la agudización de la inequidad”. Como solución, en la sección 3.2.3 del Plan de Desarrollo se promueve, además de la universalización de la educación, avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de los jóvenes y las jóvenes trabajadoras y trabajadoras, haciendo en primer lugar una caracterización del trabajo infantil y juvenil y logrando que los gobiernos locales incorporen el tema en sus planes de desarrollo en articulación a la Estrategia Nacional.

Para terminar, al igual que en el caso de las políticas de juventud, el mercado laboral juvenil es cobijado también dentro de las disposiciones trazadas por organismos internacionales en materia de empleo. En el caso de las medidas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo, vale la pena señalar que Colombia ha ratificado sus ocho convenios fundamentales que tienen que ver con la libertad sindical, la abolición del trabajo forzoso, la igualdad y la eliminación del trabajo

infantil.<sup>13</sup> Adicionalmente, la aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes y a las jóvenes un trabajo digno y productivo, es una de las metas de los Objetivos del Milenio de la ONU. Por otro lado, la temática del empleo juvenil fue establecida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente de la O. I. T., fijada en el 2006 para los diez años siguientes, prioridad que fue acogida por la agenda de la Oficina Regional de la O. I. T. para América Latina y el Caribe. (O. I. T.-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2006). En general, estos organismos internacionales han establecido su foco en garantizar trabajos dignos para los jóvenes y las jóvenes y marcar así un buen comienzo en su trayectoria laboral.

## **VI. Conclusiones**

Este artículo tiene como objetivo analizar, a la luz de las características del mercado laboral juvenil, la efectividad de la legislatura y políticas operantes en Colombia en torno al tema. Así, en el segundo capítulo se presentó un análisis de este mercado laboral para los años 2001-2005, encontrándose que en general los adolescentes, las adolescentes y las personas adultas menores en Colombia, tienen condiciones más desfavorables en el mundo del trabajo que el resto de la población económicamente activa. Acto seguido, en los capítulos tres y cuatro se resumieron las principales leyes y políticas tanto de juventud como de empleo que operan sobre el mercado laboral juvenil de Colombia, resaltándose la protección especial de la que son objeto las personas menores de dieciocho años y la prominencia de las medidas de promoción de creación de empresas como alternativa de ocupación laboral juvenil. Así las cosas, procedo ahora a hacer el análisis conjunto entre las realidades y las políticas vigentes y también a esbozar recomendaciones que se deberían tener en cuenta en las

---

<sup>13</sup> Para conocer cada uno a profundidad, visitar el enlace:  
<http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/spanish/standards/norm/whatare/fundam/index.htm>  
y para conocer las fechas de las ratificaciones de Colombia, ver:  
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-FundConvB-yReg.cfm?hdroff=1&Lang=ES&region=AM>.  
Últimas consultas: Julio 8 de 2008.

reglamentaciones y programas futuros relacionados con el mercado laboral de la juventud colombiana.

En primer lugar, se puede notar que a lo largo de todas las reglamentaciones acotadas se busca garantizar el respeto de la edad mínima para trabajar, la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo y la estipulación de penalidades o sanciones para asegurar la aplicación efectiva de lo anteriormente mencionado. Sin embargo, para darse cuenta de que hay incumplimiento en el respeto por los 15 años de edad mínima para trabajar, basta observar que estadísticamente la población económicamente activa se toma desde los 12 años, y que incluso se están empezando a hacer mediciones de las labores desempeñadas por niños y niñas de menos edad, por la evidente prominencia del trabajo infantil en Colombia. Con los análisis estadísticos realizados para este artículo, se evidencia la presencia de trabajadores y trabajadoras de 14 años en todo el periodo 2001-2005, lo que constituye ya una violación a lo estipulado por el Convenio 138 de la O. I. T. en materia de edad mínima para trabajar, que fue ratificado por Colombia el 2 de febrero del 2001. Por otro lado, el reporte de las características de los jóvenes y las jóvenes ocupados y ocupadas en las trece áreas metropolitanas, muestra que las jornadas laborales promedio están por encima de las máximas permitidas por el Código del Menor (vigente desde 1989 hasta la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia en el 2007), que los salarios están lejos de ser justos (sobre todo para el caso de los adolescentes y las adolescentes) y que las personas menores de dieciocho años están realizando trabajos que implican riesgos para su salud e integridad. Aún más preocupante es saber que las encuestas oficiales reportan en gran medida las ocupaciones más aceptadas socialmente, y que la realidad de los jóvenes y las jóvenes trabajadores y trabajadoras puede ser mucho peor. Sobre la confrontación del desempleo juvenil, las leyes y políticas mencionadas hacen énfasis en ampliar y garantizar las oportunidades de vinculación laboral de los jóvenes y las jóvenes, y el desarrollo de programas de generación de ingresos, principalmente a través de la formación y capacitación para el trabajo y la implementación de proyectos productivos. Sin embargo, al observar las estadísticas de capital humano de la juventud se puede presumir que los jóvenes y las jóvenes no se encuentran preparados para ser emprendedores y emprendedoras de negocios, y el alto nivel de informalidad dentro de esta población permite juzgar que sus iniciativas empresariales son

de baja competitividad para las características de la economía actual. Así, aunque no se desconoce la validez del dinamismo y empuje como solución a la desocupación laboral, se estima que para el caso de los jóvenes y las jóvenes ésta puede no ser la mejor solución, o que el apoyo político a sus iniciativas debe tener un componente muy fuerte de formación en la creación de empresas e incentivos al sector financiero que les permita a los jóvenes y las jóvenes acceder de una manera más fácil a capital de trabajo. Por otro lado, en el país también se ha buscado motivar a los empleadores y empleadoras a la generación de empleo mediante reducciones de costos laborales a través de la eliminación de distintos recargos salariales, indemnización por despidos y exoneración de aportes parafiscales. Sin embargo, la tasa de ocupación juvenil se ha mantenido prácticamente constante a lo largo del período 2001-2005, mientras que se han desmejorado notablemente las condiciones de todos los trabajadores y de todas las trabajadoras en general, con el aumento del subempleo y la informalidad, viéndose que estas reformas le han dado a los empleadores y empleadoras el poder de aprovechar la situación a favor de su beneficio económico y, en últimas, han debilitando la calidad de vida y las estructuras familiares de los asalariados y asalariadas. En este aspecto hay que llamar la atención sobre el que, dentro del grupo de adolescentes pero sobre todo de personas adultas menores, ya se encuentran jefes y jefas de hogar, de quienes depende el sustento vital de otras personas.

Otra opción política del empleo juvenil es la de los contratos de aprendizaje. Desafortunadamente no se tiene acceso a información pública que permita evaluar la evolución de los resultados de las modificaciones introducidas por el Sena para paliar la inconformidad de los empresarios y empresarias ante esta medida, y por tanto su evasión, pero su limitada efectividad, se puede aproximar a partir de la baja contratación por escrito que reportan los jóvenes trabajadores y las jóvenes trabajadoras. Además, se puede decir que es *vox populi* que los empleadores y empleadoras no otorgan contrataciones formales a sus aprendices una vez se termina el período del contrato, en parte porque necesitan cumplir con la disposición legal para el siguiente período en relación con el número de aprendices del Sena en su nómina. En cuanto a la población juvenil inactiva, lo esperado sería que un gran porcentaje lo fuera debido a que se encuentra concentrada en actividades educativas, sobretodo en la adolescencia. Pero, aún cuando desde la Constitución Política de Colombia de 1991 se fija la

obligatoriedad de la educación entre los cinco y los quince años, se encuentra que la asistencia escolar de este grupo poblacional no es la deseada.

En últimas, se puede decir que en Colombia existen diversos instrumentos políticos que inciden en el mercado laboral juvenil, pero que la realidad de su comportamiento en los últimos años muestra que éstos no han sido suficientes. Por tal motivo, siendo los jóvenes y las jóvenes un grupo poblacional de gran importancia para el futuro del país, el manejo del mercado laboral juvenil en Colombia requiere de herramientas políticas nuevas, o al menos es necesario reevaluar las vigentes. En este sentido, vale la pena hacer una mejor articulación con el mundo productivo, de tal manera que la legislatura y las políticas respondan a las realidades actuales, requiriéndose por ejemplo que el crecimiento económico permita que los sectores donde se concentra la mayor cantidad del empleo se puedan articular con ese dinamismo, y que este proceso se acompañe con la creación de nuevas vacantes con fácil acceso para la población juvenil. Por otro lado, que exista un marco regulatorio adecuado que proteja efectivamente a los jóvenes trabajadores y a las jóvenes trabajadoras de condiciones laborales precarias, pero que no les cierre las puertas de acceso al mercado laboral por las implicaciones de alto costo para los empresarios y empresarias; en este sentido, valdría la pena revisar por ejemplo los esquemas acogidos por las llamadas Leyes de Primer empleo que existen en países de la región como México y Paraguay. En el caso de la mejora de la empleabilidad, se deben seguir promoviendo las iniciativas de educación y formación para el trabajo como un impulso a la trayectoria laboral del joven trabajador y de la joven trabajadora, sin que esos aspectos actúen en detrimento de la educación profesional; los puntos principales a tener en cuenta serían la pertinencia de formación impartida en las características del sector productivo del país, la equidad en el acceso a estos programas por parte de cualquier segmento de la población juvenil -que hace necesario implementar esquemas de financiación para los más pobres y las más pobres-, y la adecuada señalización de este tipo de formación para que sea reconocida por los empleadores y empleadoras. En cuanto al apoyo de las iniciativas empresariales juveniles, se debe propender obviamente por incentivarlas pero brindando un respaldo suficiente en dos ejes fundamentales del emprendimiento: la toma de la decisión de ser emprendedor o emprendedora, teniendo en cuenta la falta de vocación

al empleo independiente y la aversión al riesgo y, en segundo lugar, pero no menos importante, el esfuerzo que demanda la constitución de un negocio y su funcionamiento. Por último, otra recomendación importante sería el no desfallecimiento en los esfuerzos que se han concentrado en el Programa *Colombia Joven* para coordinar todas las iniciativas a nivel nacional y local en pro de mejorar las condiciones del mercado laboral juvenil; de igual manera, es importante continuar alimentando el Sistema de Información sobre Juventud, Siju, como insumo básico para el seguimiento de los indicadores laborales y de todo tipo, relacionados con la juventud y así contar con este insumo para el desarrollo futuro de políticas.

### Bibliografía

- Congreso de Colombia (2007). *Ley 1151 de 2007*. Recuperado el 8 de julio de 2008, de <http://www.supervigilancia.gov.co/index.php?idcategoria=4033#>
- Curtain, R. (2004). *Youth in extreme poverty: Dimensions and policy implications with particular focus on South East Asia*. Melbourne: National Institute for Governance.
- Garay, L. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Programa de estudio la industria de América Latina ante la globalización económica.
- Guerra, P. (2004). *Las políticas públicas vinculadas al trabajo. Marco teórico, experiencias internacionales y propuestas para el caso uruguayo*. Montevideo: Instituto de Relaciones Laborales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.
- Organización Internacional del Trabajo, O. I. T. (2006). *Tendencias mundiales del empleo juvenil*. Ginebra: O. I. T.
- Organización Internacional del Trabajo–Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2006). *Promoviendo el trabajo decente en las Américas. La Agenda Hemisférica 2006–2015*. Lima: O. I. T.
- Organización Internacional del Trabajo-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2007). *Trabajo decente y juventud-América Latina*. Lima: O. I. T.
- Organización de las Naciones Unidas-ONU (1992). *Statistical charts and indicators on the situation of youth, 1970-1990*. Nueva York: ONU.
- Sarmiento, L. (2004). *Política pública de Juventud en Colombia-Logros, Dificultades y Perspectivas*. Recuperado el 8 de julio de 2008, de

[http://www.colombiajoven.gov.co/documentos/politica/logros\\_dificultades\\_perspectiva\\_pj.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/documentos/politica/logros_dificultades_perspectiva_pj.pdf)

---

### **Referencia**

*Aura Cecilia Pedraza Avella, "El mercado laboral de los jóvenes y las jóvenes de Colombia: realidades y respuestas políticas actuales", Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales, Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde, vol. 6, núm. 2, (julio-diciembre), 2008, pp. 853-884.*

*Se autoriza la reproducción del artículo, para fines no comerciales, citando la fuente y los créditos de los autores.*

---