

---

# La inserción laboral de los jóvenes y las políticas de empleo en Colombia, México y Uruguay (2012)

*Emma Liliana Navarrete*<sup>1</sup>

*Mauricio Padrón Innamorato*<sup>2</sup>

*Adriana Carolina Silva Arias*<sup>3,4</sup>

## Resumen

Desde hace al menos medio siglo los datos han permitido destacar que la inserción laboral de las y los jóvenes en América Latina enfrenta grandes dificultades. El panorama laboral juvenil muestra un aumento en la participación laboral, acompañado de elevados niveles de desempleo, que duplican y hasta triplican al desempleo adulto (Rodríguez, 2011). Ante esta problemática, este capítulo aborda el panorama laboral de la juventud en Colombia, México y Uruguay para el año 2012, y se exponen los programas estatales dirigidos a lograr una mayor inserción laboral de la juventud en los tres contextos latinoamericanos seleccionados. Palabras clave: empleo juvenil, condiciones de trabajo, políticas públicas, América Latina.

## Abstract

For at least a half a century the data have emphasized that the employment of the young people in Latin America faces great difficulties. Youth employment shows an increase in labor force participation, accompanied by high levels of unemployment, doubling and even tripling the adult unemployment (Rodríguez, 2011). Faced with this problem, this chapter discusses the labor outlook of youth in Colombia, Mexico and Uruguay for 2012, and state programs to achieve greater employability of the youth in the three selected Latin American contexts are discussed.

Keywords: youth employment, working conditions, public policy, Latin America.

- 
- 1 Profesora-Investigadora. El Colegio Mexiquense (AC) (México), enavarr@cmq.edu.mx.
  - 2 Investigador Titular de Tiempo Completo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, mauriciopadron@gmail.com.
  - 3 Profesora-Investigadora. Programa de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Militar Nueva Granada (Colombia), carolina.acsilva@gmail.com.
  - 4 La investigación para el contexto colombiano se desarrolló en el marco del proyecto ECO1221 financiado por la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia).

## El contexto económico y laboral de América Latina

A lo largo del año 2011 el Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina creció un 4.3%, mejora que supuso una expansión del 3.2% del producto por habitante (CEPAL, 2012). Si bien esta recuperación implicó un descenso con respecto a los datos del 2010, la tendencia mostró una recuperación para la región en su conjunto, después de la caída de aproximadamente un 3% de este indicador en el año 2010.

El 2012 fue un año marcado por una desaceleración de la economía global, situación que se debió en gran parte a la recesión en los países de la zona euro y a sus consecuencias en Asia y América Latina, regiones estas últimas que si bien registraron tasas de crecimiento menores que en 2011, mostraron un ritmo superior al de la economía mundial. En este contexto de moderado crecimiento para la región de América Latina, el empleo también mostró una evolución favorable. Así, la tasa de desempleo promedio se redujo del 7.3% al 6.7% respecto del año 2010 (CEPAL, 2013). Esta continuidad en la tendencia de disminución del desempleo vivida desde 2002, que solo se interrumpió en 2009, permitió que las cifras para el año 2012 fueran las más bajas (en torno al 8% en promedio), desde mediados de la década de los noventa.

Por su parte, la tasa de ocupación urbana aumentó del 55.8% al 56,2% de la población en edad de trabajar, cifra que equivale a la generación de aproximadamente 5,5 millones de empleos urbanos. Al mismo tiempo, se dinamizó la oferta laboral, pues a nivel regional la tasa de participación urbana pasó del 59.9% en 2011 al 60.2% en 2012 debido, en parte, a una mayor incorporación de las mujeres a los mercados laborales (CEPAL, 2012; CEPAL, 2013).

En cuanto al desempleo juvenil, aunque este registró una disminución durante la última década en la región en su conjunto, los jóvenes continúan enfrentando los mayores problemas ocupacionales debido a la mayor incidencia del desempleo entre estos, a la inserción laboral en condiciones de mayor precariedad y a su ubicación en empleos de baja calidad. Así, para el tercer trimestre de 2012, el desempleo juvenil afectaba a 14.3% de la población económicamente activa de 15 a 24 años. En la comparación interanual, el desempleo juvenil registró una baja de 0.9 puntos con relación al tercer trimestre del 2011 cuando alcanzó 15.2% (OIT, 2012). Si bien estas tendencias generales implican que la mayoría de los países presenten datos en el mismo sentido, existe cierta heterogeneidad cuando se los analiza de manera particular.

En este sentido, Ecuador, Panamá y Perú registran la mayor caída en el desempleo juvenil (3.1%, 3.0% y 2.3%, respectivamente), lue-

go aparece Chile con 1.3%, Brasil con 1.1%, México y Colombia con 0.5% y Venezuela con 0.4%. En Argentina el desempleo de jóvenes se mantuvo en el mismo nivel relativo de 2011, mientras que en Uruguay se registró un aumento de 1% (OIT, 2012). Pero a pesar de esta significativa disminución en la tasa regional promedio del desempleo juvenil, de acuerdo con datos de la OIT (2012), para el tercer trimestre de 2012 este indicador duplicaba al del desempleo total (2.2 veces) y triplicaba al de la población adulta (3.0 veces).

En el contexto general descrito, el presente capítulo aborda la relación del empleo y la juventud para el año 2012 en Colombia, México y Uruguay. De manera particular se retoma la diversidad de la juventud trabajadora, su inserción en el mercado laboral y el desarrollo de las políticas públicas diseñadas e implementadas con miras a contribuir al apoyo e inclusión en el mundo del trabajo en estos países de la región latinoamericana.

Para cumplir con lo anterior, en primer lugar se realiza una rápida revisión de la situación que guarda la región y los tres países seleccionados, en este contexto general, en cuanto a su situación económica y a la problemática laboral. Luego se describe el panorama de los jóvenes ante el trabajo en Colombia, México y Uruguay a partir de los datos de las fuentes de información laboral correspondientes. En el siguiente apartado se presentan los principales programas que para la inserción laboral juvenil se han diseñado e implementado en América Latina, haciendo especial énfasis en los países seleccionados para, finalmente, en la última sección del texto integrar y reflexionar acerca de la realidad de la población joven y, cómo esta se enfrenta y presenta en el mundo del trabajo. En definitiva, lo que se busca en este documento es trascender el ejercicio de contar números para dimensionar la situación de la población joven y su situación laboral, y lograr su identificación y reelaboración como un fenómeno social actual con implicaciones relevantes, vinculado a un problema de políticas públicas.

## Colombia, México y Uruguay en el contexto de la región

Como se mencionó previamente, la tasa de desempleo entre los jóvenes latinoamericanos alcanzó 14.3% en el 2012, esta proporción era tres veces mayor a la de los adultos y representaba más del doble de la tasa general de desempleo promedio en la región, misma que ascendía a 6.7% (OIT, 2013). Ahora, y como si se tratara de la otra cara de la misma moneda, 6 de cada 10 jóvenes que consiguen insertarse en el mercado laboral se ven obligados a aceptar empleos en la econo-

mía informal, lo que en general implica malas condiciones de trabajo, sin protección ni derechos, y con bajos salarios y baja productividad.

Esta situación ocurre en una región que atraviesa una etapa de la transición demográfica en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas, es decir, menores de 15 años y mayores de 60 años. Este momento transicional coloca a los países latinoamericanos en el momento del denominado «bono demográfico», donde el porcentaje de población en edad de trabajar y producir llega a duplicar el porcentaje de población que por su pertenencia generacional puede considerarse dependiente, sean niños y niñas o adultos mayores.

Ahora, si bien en términos relativos ocurre un descenso de la población joven, en cuanto al volumen o en números absolutos este grupo sigue creciendo; pero estos cambios no son homogéneos al interior de los propios jóvenes, es decir, la proporción por subgrupos de edades, hasta 2012, concentró más población joven en el grupo de menor edad, de 15 a 19 años (CEPAL/UNFPA/OIJ, 2012). Esta variación en la composición de la juventud cobra importancia si se toman en cuenta las demandas específicas de cada subgrupo etario (por ejemplo, los que estudian y no trabajan, los que buscan su primer empleo, los que ya han ingresado en el mercado laboral y los que han constituido o están en vías de establecer su hogar propio) (CEPAL/UNFPA/OIJ, 2012).

En el contexto general descrito, y de acuerdo con las proyecciones poblacionales de los institutos de estadística, durante el 2012 la población joven en Colombia, México y Uruguay representó (véase tabla 1), entre el 15 y el 18% de la población total (entre 7.9% y 9.5 % eran adolescentes de 15-19 años y, entre 7.6% y 8.8% eran jóvenes adultos de 20-24 años). Estos países, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, están atravesando, como se mencionó líneas arriba, por una etapa en la que la proporción de personas potencialmente productivas crece de manera sostenida si se lo compara con otros grupos etarios a los que se los puede definir como potencialmente inactivas.

De manera particular, Colombia al igual que otros países de la región, atraviesa por la etapa del denominado «bono demográfico», el cual podría prolongarse durante más de una década (Ministerio de Protección Social, 2006; Secretaría General Iberoamericana, 2008; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013). Esta tendencia demográfica ha implicado una mayor incidencia en la demanda de educación, de trabajo y de consumo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013), y en las zonas urbanas se ha evidenciado un aumento de la participación de la población

económicamente activa, particularmente de las mujeres (Ministerio de Protección Social, 2006; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

México también se encuentra en un proceso de transición demográfica iniciado en el siglo pasado, proceso que ha traído consigo cambios en el perfil demográfico de la población. En este sentido, el principal reto que tiene el país a futuro es afrontar el aumento de la población en edades avanzadas, con sus consabidas demandas de salud y servicios especializados, sin embargo —mientras llega ese momento— el país es actualmente considerado maduro-joven con requerimientos y necesidades de inversiones y políticas que impacten de manera específica en el bienestar de esta población (Ordorica, 2011).

**Tabla 1. Distribución porcentual de la población total, adolescentes y jóvenes para Colombia, México y Uruguay, 2012**

	<i>Colombia</i>		<i>México</i>		<i>Uruguay</i>	
<i>Población total y jóvenes (porcentaje)</i>						
Población total	45,325,647	100	117,053,750	100	3,273,317	100
Población de 15 a 24 años	8,153,934	18.0	21,503,203	18.4	506,285	15.5
<i>Población adolescente (15 a 19 años) (porcentaje)</i>						
Total	4,315,503	9.5	11,240,480	9.5	260,568	7.9
Hombres	2,237,838	51.9	5,674,064	50.5	136,277	52.3
Mujeres	2,077,665	48.1	5,566,416	49.5	124,291	47.7
<i>Población joven (20 a 24 años) (porcentaje)</i>						
Total	3,838,431	8.5	10,017,626	8.8	245,717	7.6
Hombres	1,861,326	48.5	4,867,380	48.6	123,350	50.2
Mujeres	1,977,105	51.5	5,150,246	51.4	122,367	49.8

Fuente: Para Colombia información calculada con base en las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2012. Para México, información calculada con base en las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población. Para Uruguay, información calculada con base en las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

Por su parte, Uruguay desde lo demográfico, se encuentra en un régimen postransicional (con niveles reducidos de mortalidad y fecundidad, misma que se encuentra por debajo del nivel de reemplazo poblacional de 2.1), y la esperanza de vida al nacer alcanzó en 2010 la edad de 80 años entre las mujeres y 73 entre los varones. Estos procesos y tendencias han tenido un impacto importante en la estructura poblacional, ya que se han traducido en un bajo crecimiento de la población y en el progresivo envejecimiento de la estructura por edades del país (Cabella, 2012). Para el caso de Uruguay, la variación de la tasa de dependencia económica a la largo del tiempo es mucho menor en comparación con Colombia y México, esto debido a que el

primero inició la transición demográfica mucho antes que los otros dos países, por lo que la población es relativamente más envejecida y lo ha sido por más tiempo.

Desde lo económico, Colombia, de acuerdo con el comportamiento y las tendencias generales de la región, ha sufrido ajustes permanentes y muestra en los últimos años tasas de crecimiento moderadas. Así, en el año 2012 registró un crecimiento interanual de 4.8% aproximadamente, lo que se refleja en un incremento levemente inferior al 5.0% ocurrido en la última parte del año 2011. Pero para el final del 2012, el crecimiento de la economía colombiana fue de 4.5%, una expansión 1.5 puntos porcentuales por debajo de la del 2011, que fue de 5.9% (OIT, 2012). Una situación particular para el caso colombiano y que no se debe dejar de mencionar tiene que ver con que los jóvenes del país viven situaciones de mayor vulnerabilidad con respecto a otros contextos, especialmente Uruguay, debido a que el conflicto interno armado tiene como principales protagonistas precisamente a este grupo poblacional. Entre el 60 y 70% de los guerrilleros eran jóvenes de entre 13 y 25 años, y cerca del 56.9% del total de presos en el Colombia se encontraban entre los 18 y 30 años (Muñoz, 2003; Silva y Sarmiento, 2013).

México por su parte, en el terreno económico ha tenido una situación poco favorable. En la primera década del siglo XXI presentó el menor crecimiento económico de los últimos 60 años; esto es así aun si se consideran los años ochenta, los que han sido definidos como una década perdida (Rodríguez, 2010). La generación de empleo durante la década pasada tuvo una tendencia decreciente (Navarrete, 2013), sumado a la mala calidad de los empleos, caracterizados por la expansión de actividades de muy pequeña escala, crecimiento del trabajo familiar sin pago, incremento del trabajo asalariado a destajo y aumento de la población trabajadora que no tienen ninguna prestación laboral (García, 2010). En este contexto, los jóvenes se integran, o intentan integrarse, a mercados limitados y precarios.

En el caso de Uruguay, si bien cuenta con la mejor distribución de ingresos de la región, tanto en períodos de crisis como de expansión de la economía, se ha registrado una tendencia concentradora y las políticas redistributivas implementadas por el gobierno a partir de 2005 solo han comenzado a mostrar efectos recientemente (Cabella, 2012). A pesar de estas tendencias favorables, la tasa de desempleo es considerablemente más alta entre los grupos más jóvenes y, a pesar de su caída sistemática a partir del año 2004, son los más jóvenes los que menos se beneficiaron de la generación de empleo que acompañó a la reactivación económica (Perazzo, 2012).

De lo expuesto antes, y de acuerdo con el objetivo del trabajo, la intención perseguida va más allá del ejercicio de contar números para dimensionar la población joven. Lo que se busca es identificar el desempleo como un fenómeno social actual y con implicaciones relevantes, vinculado a un problema de políticas públicas. En particular, se reconoce que esta situación plantea retos a los Estados para fortalecer la transición a la adultez de los jóvenes, como una de las estrategias claves para el desarrollo que comprende, entre otros, preparar a los jóvenes para la inserción en el mercado laboral, lo cual permitiría romper con situaciones de vulnerabilidad, de pobreza y de exclusión social. No obstante lo anterior, parecen no ser suficientes los esfuerzos y acciones dirigidas a esta población, ya que el desempleo juvenil se ha constituido en uno de los principales problemas de la región y en un reto socialmente prioritario (Abdala, 2004).

## Los jóvenes ante el trabajo

Actualmente los jóvenes se enfrentan a un contexto condicionado por las exigencias de productividad, de competitividad y a la rapidez del cambio tecnológico en el marco de la globalización (Cardona *et al.*, 2008). Estos procesos han producido transformaciones profundas en el aparato productivo que se expresan en los cambios de la estructura y funcionamiento de los mercados laborales (Ministerio de Protección Social, 2006; Cardona *et al.*, 2008). Esto ha llevado a que toda la población, pero particularmente a los más jóvenes, se les haya aumentado las exigencias de calificación requeridas para la inserción laboral (Cardona *et al.*, 2008). Así, los estudios formales y la capacitación específica son necesarios, pero no suficientes para alcanzar una posición ocupacional mejor o lograr ascenso social (Ministerio de Protección Social, 2006; Cardona *et al.*, 2008), es decir, actúan como un filtro para competir en el mercado laboral.

En cuanto a la relevancia que se le ha dado a la situación de los jóvenes ante el trabajo, la Organización de Naciones Unidas proclamó 1985 como el «Año Internacional de la Juventud», decisión que brindó un impulso significativo al desarrollo juvenil, ya que con esto se crearon diversos organismos oficiales de juventud y se adoptaron los límites etarios para la homogenización de la definición de este grupo poblacional (Secretaría General Iberoamericana, 2008). De tal forma, se considera como jóvenes a la población entre 15 y 24 años. Particularmente, a lo largo de este capítulo, se realiza la distinción entre los adolescentes entendidos como las personas que tienen entre 15 y 19

años de edad, y los adultos jóvenes que son aquellos que tienen entre 20 y 24 años. Otro momento relevante para el impulso a las políticas laborales hacia la juventud se enmarca en la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde los jóvenes son mencionados de manera explícita en la meta 16 que se refiere a la cooperación internacional para generar empleo a la juventud (Secretaría General Iberoamericana, 2008).

No obstante lo anterior, el trabajo juvenil no es un tema de reciente aparición. Desde siempre los jóvenes han participado en las actividades cotidianas de apoyo a sus unidades domésticas; sin embargo las tareas que realizan no siempre se encuentran insertas en las relaciones de compra y venta de bienes o servicios, donde la participación al interior de sus hogares ha sido en gran medida un apoyo para la reproducción familiar. Si bien el fenómeno no es nuevo, en las últimas décadas se ha evidenciado un aumento de su participación activa en el mercado de trabajo, así como un deterioro de sus condiciones laborales.

Colombia, México y Uruguay, en este contexto general, no son la excepción. En este apartado revisaremos algunos indicadores para la población joven separándola en dos subgrupos: los adolescentes (15 a 19 años) y los jóvenes (20 a 24 años), y haciendo las distinciones según el sexo. Así veremos, para los tres países analizados, las diferencias o similitudes utilizando las bases de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para Colombia, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para México y la Encuesta Continua de Hogares para Uruguay; en los tres casos nos referimos al tercer trimestre de 2012. Con esto se pretende contar con un panorama de la posición que ocupan los jóvenes al interior de los mercados laborales de cada uno de los países seleccionados y de cómo cada país intenta paliar, por medio de programas o políticas públicas, las adversidades que enfrenta este grupo etario.

Comenzando con el análisis de las tasas de actividad (véase tabla 2), se puede destacar, en principio, que los varones jóvenes son los que presentan la mayor participación con relación a las mujeres jóvenes. Así, su presencia es más evidente en Uruguay y Colombia (20 puntos porcentuales arriba de México), en tanto en México ellas participan incluso en menor medida que los adolescentes mexicanos. De esta forma, pareciera que la división sexual del trabajo se sigue reproduciendo en los hogares latinoamericanos, llamando la atención el carácter asimétrico de las relaciones intergeneracionales e intergeneracionales particularmente entre los y las jóvenes mexicanas, pero en general entre las y los jóvenes de los tres países.

Ahora, un eje de interés consiste en precisar cómo se dio esta participación en los mercados de trabajo de estos tres contextos, particularmente parecen ser ejes analíticos relevantes el género conjugado con la etapa del ciclo de vida de las y los jóvenes. Entonces, la lectura de los datos diferenciados por sexo permite observar que los hombres de ambos grupos de edad participan más que las mujeres, pero las diferencias entre ellos y ellas en los dos grupos etarios son más marcadas para el caso mexicano, este rasgo es más fuerte entre la población de 20 a 24 años.

Así, se evidencia que a medida que avanzan los jóvenes en el curso de vida, especialmente cuando llegan a la etapa de jóvenes adultos (20 a 24 años), se empiezan a marcar las brechas de participación laboral y se muestra que la división tradicional del trabajo por géneros sigue teniendo vigencia entre las generaciones jóvenes y conforme aumenta la edad, fenómeno que ha sido más marcado en el caso mexicano. De esta forma, se ve una diferencia entre las y los jóvenes en una de las principales transiciones que marcan el paso a la vida adulta.

**Tabla 2. Distribución porcentual de la población adolescente y joven según su pertenencia a la PEA por diversas características seleccionadas. Colombia, México y Uruguay, 2012**

	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
Población Económicamente Activa			
Hombres adolescentes	44.8	47.7	35.6
Mujeres adolescentes	28.2	24.6	22.6
Hombres jóvenes	87.4	79.7	84.8
Mujeres jóvenes	63.3	46.3	64.3
Población ocupada (porcentaje)			
Hombres adolescentes	82.0	90.3	78.8
Mujeres adolescentes	68.0	88.1	72.1
Hombres jóvenes	85.4	90.8	88.0
Mujeres jóvenes	76.5	89.3	79.3
Población desocupada (porcentaje)			
Hombres adolescentes	18.0	9.7	21.2
Mujeres adolescentes	32.0	11.9	27.9
Hombres jóvenes	14.6	9.2	12.0
Mujeres jóvenes	23.5	10.7	20.7

*continúa*

	<i>Colombia</i>		<i>México</i>		<i>Uruguay</i>	
PEA ocupada según posición en la ocupación (porcentaje)						
	Adolescentes		Adolescentes		Adolescentes	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asalariados a	39.8	47.9	69.2	66.8	68.8	68.2
Patrón	0.1	0.5	0.2	0.2	0.0	0.0
Cuenta propia	30.4	24.2	4.3	6.7	14.7	13.3
Trabajadores no remunerados	18.3	26.3	26.3	26.3	16.1	18.0
Otro	11.4	1.1	0.0	0.0	0.4	0.5
	Jóvenes		Jóvenes		Jóvenes	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asalariados	54.8	60.9	81.8	78.2	84.0	84.2
Patrón	1.0	1.0	1.3	0.4	0.4	0.6
Cuenta propia	33.3	28.7	8.0	10.9	10.4	9.0
Trabajadores no remunerados	2.8	7.6	8.9	10.5	4.9	5.9
Otro	8.1	1.8	0.0	0.0	0.3	0.3

Fuente: Para Colombia, cálculos propios a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2012. Para México, cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto de Estadística y Geografía, 2012. Para Uruguay, cálculos propios a partir de la Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística, 2012.

La mayor participación laboral de los varones jóvenes conjugada con la mayor participación de las mujeres jóvenes dedicadas al trabajo doméstico (véase tabla 3) permite comprobar que en México y Colombia hay todavía una marcada división sexual del trabajo, la cual se acrecienta durante el curso de vida, en donde al varón le corresponde desde tempranas edades la generación y provisión de los recursos económicos, mientras que la mujer se encarga de las tareas domésticas y la provisión de cuidados y afecto. Si bien esto es así, los datos para estos dos casos, parecen evidenciar que existen tímidas señales de cambios culturales en la reproducción de roles al interior de los hogares. No obstante, en el caso uruguayo, donde la población está más envejecida, parece que la generación de ingresos y la manutención familiar están más lejos de recaer exclusivamente en manos masculinas.

Este hecho podría brindarnos indicios de incipientes cambios de las imágenes de las mujeres en el contexto mexicano y colombiano, cuando se las compara con el contexto uruguayo; situación que resulta de gran trascendencia, ya que implica necesidades particulares de políticas juveniles que se dirijan a disminuir las brechas de participación laboral por sexo, ya que más allá de la condición de ac-

tividad laboral, estos condicionantes de género tienen un profundo impacto en el mundo familiar y en otros ejes de organización social que reproducen desde tempranas edades las relaciones desiguales entre unas y otros.

Ahora bien, al analizar la condición de ocupación en los tres contextos, el porcentaje de la población ocupada juvenil es mucho mayor para los jóvenes y adolescentes mexicanos (90% aproximadamente), por lo que los desocupados, buscadores y en disposición para trabajar en México presentan una participación menor (en Colombia y Uruguay el porcentaje de desocupados se duplica o triplica con relación a los datos calculados para México). De esta forma, se evidencia una insuficiente generación de empleos para los jóvenes, particularmente en Colombia y Uruguay, dado que más del 20% de los jóvenes se encuentra desempleado, afrontando así un alto grado de incertidumbre económica y social, lo que los convierte en una población aún más vulnerable. Este contexto nuevamente plantea la necesidad de revisar las políticas dirigidas a esta población para ver si esta situación de alta vulnerabilidad en su transición a la vida adulta se debe a la ausencia de políticas o a la falta de efectividad a la hora de ponerlas en práctica.

En lo correspondiente a los ocupados, en general, hay más varones que chicas, pero las diferencias por países son contundentes; en Colombia las diferencias son las más pronunciadas, entre los y las adolescentes ocupadas hay 14 puntos porcentuales de diferencia y entre los jóvenes es de casi 9 puntos; en Uruguay entre los adolescentes las diferencias son de casi 7 puntos y entre los jóvenes los hombres se ubican 9.3 puntos porcentuales por arriba de la cifra de las mujeres; en México en cambio, no solo están ocupados casi todos los jóvenes reportados como activos, sino que las diferencias son de poco más de 2 puntos entre los y las adolescentes y de menos de 2 puntos entre los y las jóvenes. Entonces, hay más jóvenes y adolescentes que están desocupados, buscando un trabajo o en posición de aceptar uno en Uruguay y en Colombia que en México, donde la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA) está ocupada.

Cabe resaltar que en lo que respecta a la condición de ocupación por sexo parece evidenciarse otra historia diferente a la de la participación laboral. Pareciera que aunque las jóvenes mexicanas tienen una menor participación laboral, en el caso de que decidan participar tienen casi las mismas posibilidades de ocuparse que los varones jóvenes; a diferencia de las jóvenes colombianas y uruguayas, a quienes les resulta más difícil ocuparse. Particularmente en estos dos contextos, y en general, son indispensables políticas de preparación para el mercado de trabajo para las mujeres jóvenes, dirigidas a

cubrir los requerimientos de la estructura productiva y que permita superar los condicionantes ocupacionales de género.

La posición en el trabajo, por su parte, es una manera de clasificar a los trabajadores según la relación que guardan con los medios de producción y con la propiedad de los bienes y servicios generados en el desempeño de su actividad (ENOE, 2007). En el caso de los jóvenes y adolescentes de estos tres países, los datos revelan, en principio, similitudes entre México y Uruguay, ya que más de la mitad de los adolescentes y más del 78% de los jóvenes son asalariados, es decir, tienen un vínculo con un empleador y reciben un ingreso por su actividad. Colombia presenta los porcentajes más bajos en esta categoría, en el caso de población joven, 55 de cada cien jóvenes varones y 61 de cada cien mujeres se reportó como asalariada (México y Uruguay oscilan alrededor del 70%).

Otro elemento en cuanto a la posición tiene que ver con la categoría de «cuenta propia». En Colombia la tercera parte de su población juvenil y adolescente que trabaja lo hace como cuenta propia, cifra muy por encima de los otros dos países, de hecho el porcentaje de adolescentes colombianos cuenta propia representa el doble del de los adolescentes uruguayos, pero es entre cuatro veces (para las mujeres) y siete veces (para los hombres) más alta en comparación con México. Entre los jóvenes de 20 a 24 años las cifras de Colombia son también muy contrastantes debido a su alto porcentaje con respecto a los otros dos países del estudio.

El rubro de trabajadores no remunerados requiere una mención especial pues es común que los jóvenes, sobre todo los de menor edad, realicen actividades ligadas a miembros de la familia y no reciban ningún pago por su actividad. Entre estos tres países destaca, entre los adolescentes, el caso de México donde casi 30% de este grupo no recibe ningún pago por su trabajo. Colombia presenta porcentajes altos también, pero marca diferencias según el sexo, están más desprotegidas las adolescentes que los adolescentes. Entre los adolescentes uruguayos, las cifras son menores mostrando también esta problemática, aunque de menor envergadura, ya que 16 adolescentes hombres de cada 100 y 18 adolescentes mujeres de cada 100 trabajan pero no reciben ningún pago. Conforme se incrementa la edad, la presencia de los no remunerados disminuye, pero aun con esa precisión, México sigue mostrando los porcentajes más elevados.

Las similitudes y divergencias encontradas hacen evidentes los distintos nichos laborales que acogen a los y las jóvenes y adolescentes en Colombia, México y Uruguay, los cuales muestran espacios

distintos pero también condiciones diferentes. De esta forma, los jóvenes ocupados colombianos, a diferencia de los uruguayos y mexicanos, se encuentran menos en la posición de asalariados y más en la de cuenta propia. Por otro lado, se presenta una alta proporción de trabajadores familiares sin remuneración por parte de las y los adolescentes mexicanos, mientras que en el caso colombiano es de resaltar la proporción de las adolescentes en esta situación.

En esta línea, las políticas deberían reflejar las diversas situaciones de trabajo de los jóvenes. En general, los contextos latinoamericanos presentan una mayor proporción de adolescentes y jóvenes con empleos asalariados, como ocurre de forma acentuada en Uruguay y México. Asimismo, en el caso colombiano, ante la falta de oportunidades laborales, se evidencia una mayor proporción de jóvenes empleados por cuenta propia en la economía formal o informal. En cuanto a los trabajadores familiares no remunerados se presenta una mayor participación entre las y los jóvenes mexicanos, y las adolescentes colombianas, quienes en general en este tipo de ocupación se enfrentan a un trabajo duro, inseguro y, para muchos, son fuente de ingresos muy escasos, a la vez que la productividad y la calidad del producto son bajas y, a menudo, con condiciones de trabajo insatisfactorias. Así, las políticas de la juventud deberían estar relacionadas con garantizar adecuadas condiciones de ocupación que verifiquen permanencia, mejores salarios, horas de trabajo adecuadas, mayor cobertura de protección social, posibilidades de ascenso y mejores prestaciones.

Tabla 3. Distribución porcentual de la población adolescente y joven según su pertenencia a la PNEA por diversas características seleccionadas. Colombia, México y Uruguay, 2012

	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Población no económicamente activa</i>			
Hombres adolescentes	55.2	52.3	64.4
Mujeres adolescentes	71.8	74.5	77.4
Hombres jóvenes	12.6	20.3	15.2
Mujeres jóvenes	36.7	53.7	35.7
<i>PNEA que estudia (porcentaje)</i>			
Hombres adolescentes	87.0	87.3	80.2
Mujeres adolescentes	72.7	67.5	78.8
Hombres jóvenes	71.8	78.3	54.5
Mujeres jóvenes	25.0	30.4	42.8

*continúa*

	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
<i>PNEA que realiza trabajo doméstico (porcentaje)</i>			
Hombres adolescentes	3.6	9.5	1.2
Mujeres adolescentes	22.2	32.0	9.2
Hombres jóvenes	5.9	13.4	5.8
Mujeres jóvenes	67.0	68.7	41.3
<i>PNEA en otras categorías (porcentaje)</i>			
	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
Hombres adolescentes	9.4	3.1	18.6
Mujeres adolescentes	5.1	0.5	12.0
Hombres jóvenes	22.2	8.3	39.7
Mujeres jóvenes	8.0	0.8	15.8

Fuente: Para Colombia, cálculos propios a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2012. Para México, cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto de Estadística y Geografía, 2012. Para Uruguay, cálculos propios a partir de la Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística, 2012.

Ahora bien, en cuanto a la población no económicamente activa (PNEA), los datos muestran tendencias generales similares para los tres países (véase tabla 3), aunque se deben resaltar algunas diferencias que resultan significativas. Así por ejemplo, se observa que para Uruguay el porcentaje de adolescentes varones que pertenecen a este grupo es casi diez puntos mayor que para Colombia y México (64.4% contra 55.2% y 52.3% respectivamente), la diferencia en el caso de las mujeres adolescentes es menor, representando poco menos de 6 puntos porcentuales al comparar Uruguay con Colombia y casi tres puntos con respecto a México. Para el caso de las jóvenes mujeres, las diferencias se agrandan al comparar los casos de Uruguay y Colombia contra México, los dos primeros países presentan porcentajes similares (35.7% y 36.7% respectivamente) pero con una diferencia de casi 18 puntos porcentuales con respecto a México (53.7%). Para el caso de los varones jóvenes las tendencias y diferencias entre países tienen comportamientos similares al caso del grupo de adolescentes.

Este aspecto parece mostrar que las adolescentes y las mujeres jóvenes en general, además de los jóvenes uruguayos, presentan una menor incorporación a la actividad laboral a una edad temprana, lo que podría representar una menor vulnerabilidad social en términos del bienestar y el desarrollo físico y emocional. No obstante, vale la pena ahondar en este estado de inactividad para advertir si se presenta debido a que los jóvenes se encuentran en proceso de formación y capacitación para su inserción al mercado laboral y la asunción de los roles de adultos.

Un corte necesario implica considerar a los que estudian y los que dedican su tiempo a las tareas domésticas y se consideran como no económicamente activos. Para el caso de los adolescentes, se observa que para los tres países el porcentaje de varones que se dedica a estudiar es relativamente mayor que para su contraparte femenina, pero las diferencias al interior de los países es importante. México muestra que mientras el 87.3% de los adolescentes estudian, el porcentaje para las mujeres desciende a 67.5%, una diferencia de casi 20 puntos porcentuales. En Uruguay la diferencia es significativamente menor, los varones estudian en el 80.2% de los casos contra el 78.8% de las mujeres adolescentes, diferencia que asciende a solo 1.4%. Colombia, por su parte, se encuentra en el medio de ambas tendencias, donde la diferencia entre hombres y mujeres que pertenecen a la PNEA y estudian es de 14.3% (87.0% para los adolescentes varones y 72.7% para las adolescentes mujeres).

Para los jóvenes que dedican la mayor parte de su tiempo al estudio y que clasifican como PNEA, los porcentajes son bastante menores en comparación con los adolescentes, aunque como en el caso anterior son los varones lo que tienen mayor porcentaje con respecto a las mujeres. Cabe resaltar que mientras 54.5% de los jóvenes uruguayos no económicamente activos se dedican a los estudios, en Colombia este valor aumenta a 71.8% y en México a 78.3%, relación que se invierte en el caso de las mujeres jóvenes; donde las uruguayas que pertenecen a la PNEA y estudian son el 42.8%, en México representa el 30.4% y en Colombia el 25.0%.

Se decía antes que un recorte adicional para estudiar a la PNEA implica a los que dedican su tiempo a la realización de tareas domésticas o al trabajo doméstico. Son los adolescentes uruguayos (hombres y mujeres) los que en menor proporción se dedican a los quehaceres domésticos seguidos por los colombianos y luego los mexicanos, pero en los tres países son las mujeres de 15 a 19 años de edad las que en mayor porcentaje realizan este tipo de tarea. El 9.2% en el caso de Uruguay, el 22.2% en Colombia y 32% de las adolescentes en México, contra el 1.2% de los varones adolescentes uruguayos, el 3.6% de los colombianos y el 9.5% de los mexicanos.

En el grupo de jóvenes, aquellos que tienen entre 20 y 24 años de edad, muestran datos que van en el mismo sentido ya descrito, aunque la diferencia para las mujeres jóvenes de Colombia y México se reduce de manera significativa (67.0% en el primer caso y 68.7% en el caso de México), dejando muy por debajo a las jóvenes de Uruguay, con 41.3%, que dedican la mayor parte de su tiempo a los quehaceres domésticos y clasifican como parte de la PNEA.

De esta forma, nuevamente se observa un condicionamiento de género que se encuentra más marcado en México seguido de Colombia, ya que la proporción de las adolescentes y las jóvenes que no estudian y se dedican al trabajo doméstico es superior, elemento que contribuye a la mayor vulnerabilidad social de las mujeres desde tempranas edades, limitando su horizonte de oportunidades actuales y futuras. Es por esto que desde este panorama laboral comparado se reitera la necesidad de políticas juveniles de educación dirigidas a cambiar los patrones culturales de reproducción de roles sociales diferenciados por género, donde el papel de la mujer se confina a las labores reproductivas desde tempranas edades.

Entonces, en el transcurso de esta sección se ha evidenciado la persistencia de marcadas diferencias en las condiciones del mercado laboral y las actividades de los y las adolescentes y jóvenes en los tres contextos analizados. Estas diferencias ponen de manifiesto las vulnerabilidades específicas, debido a las dispares oportunidades y condiciones de vida que enfrenta la población juvenil, debido a la desigual participación en la actividad escolar, laboral y doméstica, lo que conlleva a analizar si en estos contextos ha existido ausencia de políticas estatales o si por el contrario, la problemática que se refleja en estos contextos se debe a la inoperancia de ellas.

## **Programas para la inserción laboral para la juventud en Latinoamérica**

La inserción laboral de los jóvenes, como hemos visto, es un problema de gran envergadura, en principio por la alta proporción de personas que conforman este grupo poblacional, pero también por la escasa oferta de empleos existentes. En los tres contextos latinoamericanos analizados, impulsar el empleo juvenil en condiciones favorables, solo es posible a través de acciones deliberadas de política que incidan en el mercado de trabajo, con un sesgo específico hacia los jóvenes que considere las diferencias entre ellos y ellas, y repercuta en el impulso de la oferta de trabajos decentes para los y las jóvenes; solo esto puede dar la oportunidad de romper el ciclo de vulnerabilidad, pobreza y exclusión intergeneracional de un amplio contingente juvenil, en otras palabras, de hacer uso del dividendo demográfico.

Lograr la entrada de los jóvenes al empleo resulta un elemento clave para paliar la exclusión en la que muchos se encuentran. Rodríguez (2002) sugiere al menos tres estrategias para lograrlo: la primera tiene que ver con la capacitación laboral, unida al desarrollo de las

primeras experiencias laborales; lograr la experiencia es la segunda estrategia (Rodríguez, 2002:114). Sin embargo, la evidencia ha mostrado que la capacitación no genera empleos, por lo que el impulso de micro y pequeñas empresas, «[...] sin idealizaciones, y con un enfoque nítidamente económico, supeditando a este las eventuales metas de tipo social o cultural» (Rodríguez, 2002:114), es la tercera estrategia, positiva siempre y cuando se elabore un proceso de monitoreo y evaluación, y sean pensadas de acuerdo a una propuesta integral de mercado. Tendríamos así tres iniciativas que podrían ayudar a mitigar el desempleo juvenil.

Los programas para la inserción laboral que han adoptado los diferentes países han sido adaptados para cada realidad local y cada grupo de jóvenes (Abdala, 2005). En Latinoamérica, como en otras partes del mundo, los programas de inserción laboral de la juventud han atendido a un sector de la población juvenil que generalmente pertenece a familias con bajos ingresos (Abdala, 2005; Ministerio de Protección Social, 2006).

En general, los programas para la juventud han sido diseñados desde la perspectiva de la demanda de empleo (Abdala, 2005; Pizarro y Yepes, 2011). No obstante, uno de los obstáculos es la fuerte dependencia entre este tipo de programas y el contexto socioeconómico en el cual se desarrollan (Abdala, 2005).

Además, los sistemas educativos de los países latinoamericanos se han vuelto más excluyentes. Cada vez hay más jóvenes desertores debido a que en la mayoría de los países latinoamericanos los sistemas educativos se han mantenido obsoletos, no han buscado articulaciones con la formación para el empleo, no han actualizado sus contenidos, no han entrenado y monitoreado a sus docentes, y no han escuchado las necesidades particulares de los jóvenes (Rodríguez, 2004; Abdala, 2005).

De esta forma, se requieren políticas que amplíen la entrada de los jóvenes al mercado, dirigidas a jóvenes desertores del sistema de enseñanza formal, aunque no de manera exclusiva, y que, en general, fortalezcan su acceso a la educación, la salud y el bienestar social, para que así puedan tener un papel transformador (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

Es de resaltar que en el apoyo a este grupo poblacional son muchas las entidades que operan, algunas desde instancias gubernamentales a nivel nacional o local, otras más bajo la forma jurídica de organizaciones no gubernamentales; la mayoría a través de programas especiales de capacitación y experiencia laboral, todos destinados a los jóvenes que están en dificultades de acceso a un empleo.

## Políticas de empleo para la juventud en Colombia

Para el caso colombiano, las primeras políticas dirigidas a la juventud se llevaron a cabo para responder a los profundos procesos de reconversión tecnológica, por lo que se crearon instituciones que se centraran en la formación de una juventud técnicamente calificada. De esta forma, en 1957 se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y aparecen las modalidades de educación media correspondientes al bachillerato técnico y tecnológico (Sepúlveda *et al.*, 2011).

Posteriormente, el proceso de construcción, consolidación y puesta en marcha de la Política Pública de Juventud se consolida con especial fuerza desde 1991 con la nueva Carta Constitucional. Todo ello generó una dinámica previa a la promulgación de la Ley de Juventud (Sepúlveda *et al.*, 2011). De esta forma, se destaca la creación en los años noventa de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (Muñoz, 2003). Además, se aprobó la primera Política Nacional de Estado para la Juventud mediante el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) de 1992. En este se concibieron las «Oficinas de Juventud», mediante las cuales se trasladaron las principales responsabilidades del desarrollo social a los municipios. Posteriormente, en el año 1994 se trató de dar un mecanismo institucional estable a las políticas de juventud mediante la creación del Viceministerio de la Juventud adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y mediante la aprobación de la Ley de Juventud en 1997 (Muñoz, 2003; Sepúlveda *et al.*, 2011).

Específicamente, mediante la ley 375 del 4 de julio de 1997 se crea la «Ley de la Juventud» en la que entre otras se contemplan las disposiciones que se presentan a continuación. En general, se crea todo un sistema institucional para el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública de juventud, incluyendo la creación de mecanismos de protección de los jóvenes, como el Defensor de los Jóvenes en la Oficina del Defensor del Pueblo (Muñoz, 2003). Además, se legisla acerca del desarrollo de programas que creen condiciones de vida digna para los jóvenes, especialmente para los que viven en condiciones de extrema pobreza, en centros urbanos, que son parte de las comunidades afrocolombianas, indígenas y raizales<sup>5</sup>, indigentes, así como para

---

5 Raizales es la manera con la que se define la cultura característica propia del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Si bien estos son conocidos también como sanandresanos, lo cierto es que dicho gentilicio corresponde en sentido amplio a un grupo más diverso que incluye a los inmigrantes a las islas durante el siglo XX.

quienes se encuentren afectados por alguna discapacidad (Colombia, 1997).

En cuanto a la responsabilidad de la ejecución de los programas se establece que son los municipios y los distritos los ejecutores principales de la política de juventud en su respectiva jurisdicción. Estos tienen la competencia para formular planes y programas de inversión que permitan la ejecución de las políticas. Además, les corresponde apoyar el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud, así como promover la participación de los jóvenes en su territorio. A los departamentos les corresponde asesorar y coordinar la acción de los municipios y también promover acciones concurrentes entre ellos. Igualmente, los departamentos tienen competencia para formular planes y programas de inversión a escala departamental. Igualmente, se contempla que estos apoyarán el funcionamiento de los Consejos Departamentales de Juventud (Colombia, 1997).

La nación, a través del Ministerio de Educación y del Viceministerio de Juventud es la entidad encargada de formular y orientar la política nacional de juventud. Adicionalmente, el Viceministerio promoverá la coordinación y concertación intersectoriales a nivel nacional, así como formulará planes y programas de alcance nacional. A la nación también le corresponde facilitar la conformación de redes y el intercambio de experiencias entre los departamentos, distritos y municipios, así como verificar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud (Colombia, 1997). Adicionalmente, en esta ley se contempla que el Estado garantizará oportunidades reales para la creación de empresas asociativas, cooperativas o cualquier tipo de organización productiva que beneficie a la juventud (Colombia, 1997).

Consecutivamente, en el año 2000, con el Decreto 822 se creó el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud «Colombia Joven» adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el cometido de fijar políticas, planes y programas que contribuyeran a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud (Muñoz, 2003).

Existen otros programas diferentes a los gubernamentales a los que puede acceder la juventud colombiana, por ejemplo, se encuentra el programa «Entra 21» que se planteó en el 2001 como respuesta a las necesidades de formación de jóvenes excluidos y para brindar la posibilidad de inserción laboral. Este programa está a cargo de la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo de la Agencia de Cooperación del Gobierno de los Estados Unidos (USAID). Este programa cofinancia proyectos de em-

pleo juvenil en tecnologías de información (TI); se trata de un programa que apoya proyectos locales para capacitar jóvenes y asistirlos en la búsqueda exitosa de empleos que requieran habilidades en TI. Así, este programa busca enlazar las necesidades del mercado laboral y las de los jóvenes cuyos intereses y capacidades hacen de ellos los candidatos ideales para llenar los vacíos en TI (Hernández, 2005).

Así, el programa «Entra 21» aporta donaciones y asistencia técnica a organizaciones sin ánimo de lucro en América Latina y el Caribe. Las donaciones son entregadas a proyectos de capacitación e inserción laboral dirigidos a jóvenes a quienes imparten habilidades en TI, capacitándolos para trabajar con computadores, internet y otras tecnologías y equipos utilizados en el lugar de trabajo (Hernández, 2005). Los jóvenes a los que se dirige «Entra 21» están ubicados preferentemente en zonas urbanas, en condiciones de exclusión que los marginan de los ámbitos laborales o que los sitúan en el mercado informal o aquellos que se encuentran vinculados con actividades ilegales (Hernández, 2005). Fundamentalmente, estos jóvenes son capacitados para acceder al mercado laboral en el sector de *call centers* (Hernández *et al.*, 2010).

Otras de las principales acciones de políticas estatales para la inserción laboral de la juventud en Colombia son programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otros, con su más cercana evidencia en la ley 789 de 2002 (Cardona *et al.*, 2008). En esta ley se brinda apoyo a los afiliados a las Cajas de Compensación que perdieran su empleo, a través de la asignación de un subsidio que entregarían estas entidades en bonos que dieran derecho a ciertos servicios de las cajas, equivalentes a un 50% del salario mínimo (Cardona *et al.*, 2008). La creación de estímulos para la generación de empleos en las micro, pequeñas y medianas empresas, consistentes en subsidios al empleo, recursos de crédito y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes; la aplicación de estos estímulos está supeditada a que la tasa nacional de desempleo se ubique por encima de 12% (Cardona *et al.*, 2008).

Por otro lado, se le quitó el monopolio de la formación para el trabajo al SENA y se reglamentaron los contratos de aprendizaje, la ley permite ahora la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo y estableció la obligatoriedad de contratar aprendices para las empresas que ocupen quince o más trabajadores, o como alternativa, cancelar una cuota monetaria, destinada a financiar un fondo para la promoción empresarial del SENA (Cardona *et al.*, 2008). Se adoptaron medidas para disminuir costos laborales, se amplió la jornada de trabajo ordinario hasta las 10 de la noche, se disminuyó el

sobrecargo para el trabajo durante festivos y dominicales, y se redujo a la mitad la indemnización por despido sin justa causa (Cardona *et al.*, 2008). Lo anterior demuestra, sin embargo, que la principal incidencia de esta reforma ha sido la de formalizar en Colombia la flexibilidad laboral, con el efecto de precarizar la situación laboral de los trabajadores y entre ellos los jóvenes usuarios de los programas de formación para el empleo (Cardona *et al.*, 2008).

En cuanto a políticas dirigidas al autoempleo, la ley 1014 de 2006 establece la obligatoriedad del «fomento a la cultura del emprendimiento» (título de la ley 1014 de 2006). Si bien es importante desarrollar procesos dentro de la educación básica para fomentar el emprendimiento, es necesario concebir que estos procesos por sí mismos no obtienen como resultado que los jóvenes generen autoempleo, ya que en varias convocatorias se vislumbran proyectos de emprendimiento no solo con falta de valor agregado, sino a su vez poco sostenibles en el tiempo (Díaz y Celis, 2010).

Durante el 2009 el SENA inició el plan 250 Mil, iniciativa que busca brindarles la posibilidad a 250 mil jóvenes entre 18 y 30 años pertenecientes a los estratos uno, dos y tres de ingresar a niveles de formación técnica y tecnológica (Vargas, 2009; Sepúlveda *et al.*, 2011). Esta política pretendía combinar la retención de jóvenes en la capacitación y a la vez su inserción laboral en calidad de aprendices (Vargas, 2009; Sepúlveda *et al.*, 2011).

Posteriormente, se expide la ley 1429 de 2010 de formalización y generación de empleo, más conocida como la «Ley del primer empleo», cuyo objeto es la formalización de las pequeñas empresas, así como la generación de empleo (Pizarro y Yepes, 2011). Los estímulos de esta ley están dirigidos principalmente a pequeñas empresas creadas por jóvenes menores de 28 años. Particularmente, los incentivos se centran en promover programas de microcrédito y crédito, desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero, formación y capacitación, instaurar iniciativas para fortalecer las relaciones entre Universidad-empresa-Estado, mejorar la ocupabilidad de los jóvenes, progresividad del pago de impuestos y otras contribuciones parafiscales (Colombia, 2010).

Recientemente se expidió el estatuto de ciudadanía juvenil mediante la ley 1622 de 2013. En esta ley se definen como jóvenes a la población entre 14 y 28 años cumplidos, a quienes se les considera en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hacen parte de una comunidad política y en ese sentido ejercen su ciudadanía. Además, se estipula que el Estado en coordinación con la sociedad civil implementará gradual y progresivamente medidas de prevención, protección, promoción y

sanción, tendientes a garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil que permitan a los jóvenes realizar su proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social, política, económica y cultural del país (Colombia, 2013).

Dentro de las medidas de protección establecidas en esta ley se contempla: garantizar la permanencia en el sistema educativo de jóvenes en estado de embarazo, jóvenes portadores de VIH y medidas de protección integral para jóvenes con discapacidad; así como también desarrollar estrategias que aseguren la seguridad en las condiciones laborales y una remuneración justa (Colombia, 2013).

En esta ley también se contempla que serán los municipios, distritos, departamentos y la nación, atendiendo a la autonomía territorial, quienes formularán o actualizarán de manera coordinada y con carácter participativo las políticas públicas de juventud, atendiendo a criterios diferenciales por territorios y contextos. Así, los municipios iniciarán la formulación de las políticas públicas de juventud en un plazo de seis meses a partir de la elección de los Consejos Municipales de Juventud. La nación iniciará la formulación de la política pública nacional de juventud en un plazo de doce meses, contados a partir de la elección de los consejeros de juventud municipales (Colombia, 2013). Igualmente, se estableció en esta ley la Semana Nacional de la Juventud, la cual tendrá lugar durante la segunda semana del mes de agosto, con el propósito de promover actividades para la discusión y análisis de las necesidades de las juventudes, así como las alternativas de solución a ellas (Colombia, 2013).

Con respecto a programas específicos para las mujeres jóvenes, Gallo (2011) señala que en las propuestas formativas no existe un análisis de los acontecimientos cotidianos diferenciados por género en el espacio laboral. Tal es el caso de las adolescentes embarazadas quienes retrasan la inserción laboral y la formación educativa, comparadas con los jóvenes varones. En las políticas no se hace explícito lo que implica el uso del tiempo reproductivo y de crianza para el éxito de las jóvenes mujeres en el mundo laboral.

Igualmente, a pesar de la creación de todos estos programas, no se cuenta con ningún trabajo serio y comprensivo sobre los resultados e impactos de estas políticas dirigidas hacia la juventud colombiana. Desde el Estado colombiano ha existido una actitud errática y débil respecto a las políticas de juventud, a pesar de haberse creado marcos normativos importantes (Sarmiento, 2004). El tema de juventud perdió paulatinamente importancia dentro de las prioridades de los últimos gobiernos en Colombia, debido a la falta de voluntad política,

al debilitamiento de la democracia participativa y a la magnitud de la crisis generada por la guerra, la pérdida de institucionalización del país, la pobreza, el desequilibrio en las finanzas públicas y la recesión económica (Sarmiento, 2004). Los diagnósticos se repiten de manera monótona y los planes de acción tienden a corregir las fallas del pasado o atender la coyuntura, sin proponerse ninguna transformación de tipo estructural (Sarmiento, 2004).

Finalmente, 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 estos no han sido suficientes, por el contrario, los indicadores laborales de este grupo poblacional se han ido deteriorando (Pedraza, 2008). Por tal motivo, siendo los y las jóvenes un grupo poblacional de gran importancia, el manejo del mercado laboral juvenil en Colombia requiere de herramientas políticas nuevas, o al menos es necesario reevaluar las vigentes.

En este sentido, valdría la pena que las políticas se dirigieran a hacer una mejor articulación de los jóvenes 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, ya que como se evidenció previamente Colombia presenta tasas de desempleo juvenil más altas que en otros contextos latinoamericanos.

### **Políticas de empleo para la juventud en México**

Los programas puestos en práctica para combatir el problema de la inadecuada inserción laboral de los jóvenes en México han pasado fundamentalmente por dos tipos de mecanismos: uno es la capacitación y otro es el intento de generación de empleos y de autoempleos. Así vemos que en México se han hecho intentos para adecuar la oferta de fuerza de trabajo a las nuevas demandas del aparato productivo mediante la creación de programas que buscan facilitar la movilidad de la mano de obra y el ajuste del mercado laboral.

En 1978 se crea en México el Servicio Nacional de Empleo (SNE), cuya propuesta parte de brindar a la población información, vinculación y orientación en materia laboral, así como otorgar apoyos económicos y capacitación e instrumentar estrategias de movilidad laboral interna y externa entre la población económicamente activa. Si bien su objetivo no se dirige exclusivamente al grupo de jóvenes, sus pro-

gramas atienden a personas de entre 16 a 55 años (dependiendo del tipo de programa) en muchas de sus modalidades y dadas sus características permiten la incorporación del universo juvenil desempleado o que busca capacitarse.

Una propuesta del SNE fue el Programa de Capacitación a Trabajadores Desempleados (PROBECAT) que inició en 1984 (Jusidman, 1997). El PROBECAT se funda para incorporar a los desempleados (jóvenes y no jóvenes) en cursos de capacitación y recalcificación mediante el pago de un salario mínimo, de una ayuda de transporte y de los costos de la capacitación durante el tiempo que dure el curso. Este programa contaba en sus inicios con dos modalidades: la mixta, que consistía en que la capacitación se hacía con la coparticipación de alguna empresa, donde programa y empresa asumían de manera compartida los gastos y responsabilidades del curso; y un sistema escolarizado, en donde la capacitación y los gastos eran responsabilidad absoluta del programa.

Actualmente el SNE se ha ampliado y ofrece información diversa: sobre bolsas de trabajo, ferias de empleo, talleres para buscadores de empleo, centros de intermediación laboral, quioscos de información, boletines informativos y, sobre diferentes apoyos como por ejemplo Becas a la Capacitación para el trabajo (Bécate) y Fomento al autoempleo (SNE, 2013). Si bien es un programa nacional presenta sus propuestas y ofertas a nivel estatal.

El PROBECAT, hoy día, sigue siendo un programa de fomento al empleo en donde los jóvenes continúan siendo uno de los grupos beneficiarios. A lo largo del tiempo ha ampliado su cobertura atendiendo a 1,200 localidades en todo el país vía una red de 99 oficinas en 83 ciudades del país, y también ha aumentado las opciones ofrecidas, así por ejemplo se pueden mencionar:

1. Capacitación escolarizada: en esta opción se imparten conocimientos teóricos y prácticos en centros educativos, en función de la demanda del sector productivo. Las capacitaciones duran tres meses aproximadamente,
2. Capacitación para el autoempleo: se imparten cursos con el propósito de promover alternativas de ocupación mediante el trabajo por cuenta propia, los cursos duran de uno a tres meses.
3. Iniciativas locales de empleo: se busca capacitar a desempleados o subocupados organizados en proyectos productivos para que constituyan o fortalezcan su propia fuente de empleo, y
4. Capacitación mixta: se realizan cursos a petición expresa y en coordinación con el sector empresarial. Su duración es de uno a dos

meses y las clases prácticas ocupan de 60 a 70% del total del curso (SNE, 2013).

Otra propuesta, creada desde 1988, fue la llamada Calidad Integral y Modernización en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CIMO). Este programa aún vigente, busca la capacitación de los trabajadores en la micro, pequeña y mediana empresa vía asesorías, consultorías y asistencia técnica y se inserta entre los denominados Apoyos a la Capacitación (SNE, 2013), nicho socorrido entre los jóvenes.

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) fue creado en 1998 con el objeto de promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud<sup>6</sup> un desarrollo pleno e integral; plantea estrategias propias para paliar la problemática del desempleo juvenil, ofrece a los jóvenes una Bolsa de Trabajo de manera coordinada con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la cual integra un sistema de información de la oferta laboral existente. Ha creado el Centro de Intermediación Laboral en donde se les facilita a los interesados equipos de cómputo y líneas telefónicas para que puedan consultar la información que se ofrece en el portal de la Secretaría. A su vez presta ayuda sobre cómo realizar un currículum, y con el apoyo de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (CECATI) brinda capacitación para el trabajo en cursos regulares con descuentos en la inscripción (IMJ, 2013).

Una política para incrementar el empleo que se instituyó en el país a principios de este siglo fue la que tenía como intención generar puestos de trabajo vía el autoempleo y la creación de micro empresas, propuesta presentada y llevada a cabo en el sexenio de Vicente Fox (2000 a 2006). Durante este período la propuesta fue impulsar la creación de pequeños negocios en donde la población se autoempleara. A fines del sexenio la Secretaría de Economía informó que se habían entregado cerca de 5,500 millones de pesos como apoyo a la creación de mini establecimientos o talleres denominados «changarros», a los cuales se les había apoyado con cuatro mil pesos<sup>7</sup>. La Secretaría informó a su vez que se había atendido a 25 millones de mexicanos que entraron al sector financiero emergente identificado como microfinanzas (*El Financiero*, 2006). El programa no contenía restricciones en cuanto a la edad y los depositarios del mismo podían ser población joven.

Sin embargo, se trató de una propuesta polémica considerada por muchos como un fracaso en la medida en que 60% de las microem-

---

6 El IMJ considera como joven a la población que tiene entre 12 y 29 años de edad. Y en términos laborales es legal su incursión al mercado a partir de los 14 años con algunas restricciones.

7 Poco más de 300 dólares.

presas apoyadas no salieron avante, muchos de estos micronegocios o «changarros» duraron entre seis y ocho meses y la intención de generar un espacio de microfinanzas sólido no se logró, en tanto la informalidad no solo no se erradicó sino que se incrementó (*El Occidental*, 2008).

Posteriormente durante el período presidencial de Felipe Calderón (2006-2012) se inicia un programa dirigido en específico a la población que intentaba por primera vez insertarse en el mercado laboral, en donde los beneficiarios en gran medida serían los jóvenes. La propuesta surge bajo la consideración de que «la política social del Estado debe considerar, entre otros aspectos, el impulso de iniciativas que favorezcan la incorporación de más mexicanos al empleo formal y dignamente remunerado» (Muñoz, 2007:11), el objetivo era crear nuevos empleos y su nombre fue Programa Primer Empleo (PPE).

Uno de los grupos beneficiados del PPE serían los nuevos trabajadores, los jóvenes, al incentivar a las empresas a contratar trabajadores adicionales de nuevo ingreso, es decir, «que la contratación supere el número máximo de trabajadores registrado por el patrón a partir de la publicación del presente decreto, y que el trabajador no tenga registro previo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como trabajador permanente» (Muñoz, 2007: 3), además, que el trabajador contratado nunca antes haya cotizado en el IMSS como trabajador permanente. Los empleadores por su parte obtendrían un subsidio equivalente al pago de las cuotas obrero patronales correspondientes a los 12 primeros meses de aseguramiento del trabajador (Muñoz, 2007).

Este programa presentó algunos inconvenientes: primero, su vigencia concluiría en el año 2012 para los efectos del pago del subsidio; segundo, no se logró una creación masiva de empleos, como se ofreció en su formulación; tercero, según señala Muñoz, no resolvió la falta de empleo ni la mala remuneración, pero tampoco apoyó realmente al trabajador mal pagado sino que el apoyo directo fue a la empresa contratante<sup>8</sup> (Muñoz, 2007). Si bien el PPE se lanzó como propuesta muy ambiciosa, no tuvo mucho éxito, según Rodríguez (2010), en una revisión preliminar sobre las políticas públicas para promover el empleo juvenil, señala que el programa realmente no ayudó a detener la crisis económica, tuvo poca difusión y, sobre todo, quedaron fuera sectores como el de la construcción, los servicios personales o el pequeño comercio, que tienden a estar fuera de la seguridad social, y son —además— un nicho en donde el universo juvenil tiene gran presencia.

---

8 Para Muñoz (2007) este programa carecía además de parámetros de evaluación, lo cual debe ser un requisito indispensable.

Existen también programas que buscan no la inserción laboral vía el mercado, sino la capacitación como eje que permita que cada persona o cada joven tenga más posibilidades, a partir de estar más y mejor capacitado, para encontrar un empleo. Aquí se ubican los programas de Apoyo a la Capacitación del SNE. El programa CIMO —antes citado— apoya la capacitación de los trabajadores dentro de la micro, pequeña y mediana empresa vía asesorías y consultorías. Existe también el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) que se crea en 1995 con el objeto de fomentar el desarrollo competitivo de los trabajadores; sus funciones son promover y coordinar las normas y procesos de evaluación y certificación de competencia para reconocer los conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas de las personas sin importar la forma en que estos hayan sido adquiridos (SNE, 2013).

En resumen, desde el Estado, han surgido propuestas y políticas varias, pero solo algunas (PROBECAT, PPE y las llevadas a cabo directamente por el Instituto Mexicano de la Juventud) están específicamente dirigidas a atender a la población joven. Pero, si se atienden las cifras y se revisa la tendencia, el problema del desempleo juvenil y de la baja calidad de los trabajos en que los jóvenes se desenvuelven nos muestra que falta mucho por hacer.

Sin embargo, existen otras instancias que desde distintas ópticas y medios acercan información y propuestas para apoyar la entrada de los y las jóvenes al mercado laboral. Desde el área educativa, las universidades públicas o privadas realizan Ferias del Empleo en las que ofrecen a los alumnos de los últimos semestres y a los egresados tanto de nivel licenciatura como de posgrado, la posibilidad de entrar en contacto con los oferentes de empleo, la intención es facilitarles su incorporación al mercado laboral en condiciones que satisfagan las necesidades de los jóvenes universitarios y de las mismas empresas.

Y tienen un papel importante también las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se han interesado en esta problemática. Algunas OSC se han dado a la tarea de generar proyectos alternativos, principalmente en el terreno de la formación para el trabajo de los jóvenes. Estas organizaciones buscan disminuir el nivel de desempleo entre los jóvenes a partir de promover entre ellos el desarrollo de habilidades y competencias y así facilitarles su ingreso al trabajo vía una capacitación, buscando su reinserción educativa o bien desarrollando el liderazgo y el emprendimiento productivo; tal es el caso, por ejemplo, de Jóvenes Constructores de la Comunidad AC, cuya finalidad es mejorar las opciones de empleabilidad y reinserción esco-

lar de jóvenes de comunidades marginadas (Jóvenes Constructores, 2013). O bien, otro ejemplo de este tipo de organizaciones es Servicios a la Juventud (SERAJ) que dentro de sus campos de acción incluye la atención al empleo y a la educación de los jóvenes que viven en zonas de pobreza y marginación (Seraj, 2013).

A fines del siglo pasado surge en Europa el tema de los nuevos yacimientos de empleo, que refieren a las alternativas laborales, a puestos por descubrir que surgen como consecuencia de la globalización y del cambio tecnológico en que los jóvenes han crecido. En el origen estos nuevos yacimientos aparecen en el ámbito de los servicios, en aquello que tiene que ver con la vida diaria<sup>9</sup> (Cachón, 1998). Para extraer la verdadera potencialidad de estos yacimientos, Cachón señala que tanto la administración pública como los agentes sociales deben contribuir para lograr la articulación de los mercados cuando su reproducción no sea espontánea. Para esto se requiere: revalorizar algunas cualificaciones, potenciar la aparición de promotores de proyectos, proporcionar referencias en cuanto a precios de los servicios que se ofertan, garantizar la calidad y continuidad de los servicios que se prestan, proporcionar profesionalidad desde lo local, mejorar la adecuación entre la formación y el empleo, evitar el carácter precario de algunos empleos y cambiar la mentalidad de los consumidores (Cachón, 1998: 15). En México existen ya estos yacimientos, en 2011 aparece un estudio que explora la posibilidad de autogenerar empleos de jóvenes involucrados en estrategias creativas y culturales (García y Urteaga, 2011). El estudio detalla cómo jóvenes mexicanos desde sus trincheras construyen sus espacios, crean iniciativas autónomas con recursos mínimos y van día a día resolviendo sus necesidades básicas saltando de un proyecto a otro<sup>10</sup>.

### **Políticas de empleo para la juventud en Uruguay**

Desde comienzos de la década del noventa, Uruguay ha otorgado una progresiva importancia a las políticas de empleo y en especial a aquellas que van dirigidas a la población joven. Esto se visualiza tanto en la puesta en marcha de diversos programas que corresponden a esta categoría de políticas públicas, como en los cambios institu-

---

9 La Comisión Europea clasificó los nuevos yacimientos de empleo en cuatro apartados: 1) vida diaria, 2) mejora de la calidad de vida, 3) cultura y ocio y 4) protección del medio ambiente (en Cachón, 1998).

10 Un grupo de investigadores, coordinados por Maritza Urteaga y Néstor García Cancini indaga sobre las estrategias que los jóvenes crean para desplegar su creatividad y crearse un empleo dentro del área de las artes visuales, en el ambiente musical y como editores (García y Urteaga, 2011).

cionales promovidos desde entonces. Los avances más recientes de este proceso ha sido la puesta en funcionamiento del Servicio Público de Empleo, instrumentado territorialmente a través de los Centros Públicos de Empleo mediante convenios con las intendencias departamentales y la creación, en mayo de 2009, del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) (Perazzo *et al.*, 2009).

En este contexto general, Uruguay desde 1991, cuenta con un Instituto Nacional de la Juventud (INJU). En términos agrupados las acciones implementadas e impulsadas por este han ido destinadas a los jóvenes para llevar adelante un centro de información a la juventud, y realizar proyectos como la «Tarjeta Joven» ya prácticamente olvidada, «Amplifiqué tu voz» o «Trabajo por Uruguay Joven», «Voluntariado juvenil», programa «Arrímate espacio joven» y programa de cultura e inclusión social MIDES-MEC (Celiberti, *et al.*, 2007), entre otros programas, que en general han tenido un impacto variable.

Ahora, a nivel central, otros programas orientados exclusivamente, o destinados en parte a la población joven, son los programas PROJOVEN, INFAMILIA y Programa de Adolescencia del Ministerio de Salud Pública (MSP). En el caso de PROJOVEN, se entiende como una acción llevada a cabo por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y el Ministerio de Trabajo, mismo que ha focalizado su acción en la capacitación laboral de jóvenes entre 17 y 24 años de bajos recursos (priorizándose quienes no estudian) y su posterior inserción socio-laboral (Filardo *et al.*, 2010).

Ubicados en espacios diferentes, pero con el objetivo de cubrir, atender y trabajar con la población joven uruguaya, se han constituido espacios de reflexión y acción en materia de juventud como la Comisión Interdepartamental de Juventud, la que desarrolla su trabajo en el marco del Congreso Nacional de Intendentes. Este espacio institucional busca propiciar un espacio político de intercambio de cara al establecimiento de una política nacional de juventud que contemple las particularidades locales. Por medio de esta iniciativa, se busca un intercambio de las estrategias municipales de políticas de y para jóvenes.

Desde otra aproximación, resulta interesante mencionar que algunas de las principales reformas implementadas por el primer gobierno de izquierda en Uruguay (a partir del año 2005), han logrado impactos relevantes en los ingresos de las y los jóvenes trabajadores. Es el caso de la Reforma Tributaria propuesta y promulgada sobre la lógica de «quien gana más, paga más. Y quien gana menos, paga menos», la cual se organizó en torno de porcentajes variables de tributación crecientes, es decir, cuanto más altos los ingresos mayor es la aportación, lo que deja a una parte importante de la población, que

justamente son los que perciben ingresos más bajos, sin obligaciones fiscales. Es para este último sector, en el que están ampliamente representados los trabajadores jóvenes, donde el impacto de la reforma fue más manifiesto ya que significó que dejó de aportar (la legislación anterior los obligaba a hacerlo), con lo cual sus ingresos subieron gracias a la eliminación de dicha obligación (INJU, MIDES y OPP, 2009; Rodríguez, 2011).

Una tercera aproximación al tema de las políticas y programas dirigidos a la población joven tiene que ver con las posibilidades, oportunidades y alternativas de formación. En este marco, de acuerdo con Barretto (2003), las modalidades de formación profesional que operan en Uruguay se pueden dividir en dos, por un lado, la formación profesional inicial y, por el otro, la ocupacional. A su vez, dentro de la formación ocupacional se distingue la inicial de la continua.

La formación profesional inicial forma parte del sistema formal de educación, y está a cargo del Consejo de Educación Técnico Profesional por intermedio de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Este organismo público tiene como función la enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y a su formación técnica; la enseñanza completa de los conocimientos técnicos manuales e industriales, atendándose en forma especial los relacionados con las industrias extractivas y de transformación de las materias primas nacionales; la enseñanza complementaria para obreros; la enseñanza de las artes aplicadas; la contribución al perfeccionamiento de las industrias existentes; fomento y colaboración de las que puedan organizarse; información respecto a la estructura y funcionamiento de las industrias nacionales y, finalmente, el examen de las aptitudes técnicas (Ameglio, 2007).

Por su parte, la formación ocupacional inicial se lleva adelante a través de diversos organismos públicos y entidades privadas de distinta naturaleza jurídica. En el sector público, el más relevante es el Centro de Capacitación y Producción (CECAP), que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y que tiene por cometido la capacitación de jóvenes en situación de riesgo, con problemas de conducta y aprendizaje. En el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, funciona la Junta Nacional de Empleo, a través de una gestión tripartita con programas de capacitación y formación enfocados a los jóvenes.

En el contexto de la formación ocupacional continua, esta recae en el Consejo de Capacitación Profesional, organismo público que tiene programas de enseñanza curricular para trabajadores en actividad que necesitan adaptar sus cualidades a los cambios que se producen fundamentalmente en el sector productivo. También cumple un rol

importante en esta materia la Junta Nacional de Empleo, que tiene programas de capacitación para desempleados y trabajadores con dificultades de inserción.

Por último, la formación ocupacional permanente se lleva adelante también a través de entidades que operan en el sector privado, que prestan servicios a empleadores que en forma unilateral o por convenio colectivo imparten capacitación. En esta línea, hace ya tiempo que en Uruguay se han dictado leyes para el fomento de la contratación de jóvenes y de pasantes tanto en la actividad privada como pública (Ameglio, 2007). Un ejemplo de esto último es la ley 16.873 promulgada en 1997, la que establece requisitos y brinda beneficios a las empresas que incorporen jóvenes bajo alguna de las cuatro modalidades contractuales establecidas por la norma. El objetivo que persigue esta ley es doble: por un lado facilitar el acceso a un empleo formal y, por el otro, complementar, a través de una experiencia práctica de trabajo, los conocimientos teóricos derivados de la capacitación.

Las modalidades contractuales previstas por la ley pueden agruparse en cuatro tipos. Una primera forma es el contrato de práctica laboral para egresados, esta forma comprende a jóvenes de hasta 29 años de edad, con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean, con el objeto de realizar trabajos prácticos complementarios y aplicar sus conocimientos teóricos. Este contrato debe celebrarse por escrito y el plazo no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses. Este contrato solo podrá concretarse cuando el joven acredite, fehacientemente, haber egresado de universidades, centros públicos o privados habilitados de formación docente, de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios. El puesto de trabajo y la práctica laboral deberán ser, en todos los casos, adecuados al nivel de formación y estudios cursados por el joven practicante (Ameglio, 2007).

La segunda modalidad contractual son las becas de trabajo que benefician a jóvenes de 15 a 24 años pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos a efecto de vincularlos a un medio laboral y puedan concretar una primera experiencia laboral. También este contrato debe pactarse por escrito y la duración no podrá exceder de nueve meses, pudiendo los jóvenes beneficiarse de la beca por única vez (Ameglio, 2007).

En este sentido, se tiene también la figura de becarios, dirigida a jóvenes mayores de 15 años que están cursando la enseñanza superior y que necesitan desarrollar una actividad productiva en concordancia con los objetivos educativos (ley 17.230 del año 2000), que establece el sistema de pasantías laborales como mecanismo regular de la forma-

ción curricular. El pasante debe recibir de la empresa donde desarrolla su experiencia una remuneración equivalente a los dos tercios del salario vigente, y este pago no está gravado por aportes a la seguridad social. La actividad que desarrolla el estudiante no tiene naturaleza laboral sino que es una actividad técnico-pedagógica (Ameglio, 2007).

La tercera forma es el contrato de aprendizaje. En este un empleador se obliga a ocupar a una persona no mayor de 29 años y enseñarle o hacerle enseñar, íntegra y metódicamente, de acuerdo con un programa establecido por un instituto de formación técnico-profesional, un oficio calificado o profesión durante un período previamente fijado y en el curso del cual el aprendiz está obligado a trabajar al servicio de dicho empleador. Este contrato debe pactarse por escrito entre la empresa, el aprendiz y la institución de formación técnica profesional responsable de la capacitación. En esta modalidad contractual las partes pueden pactar un período de prueba no superior a noventa días, en el cual cualquiera de las partes puede rescindir el contrato sin incurrir en responsabilidad alguna (Ameglio, 2007).

Por último, la cuarta modalidad de contratación es el aprendizaje simple, mediante el cual el empleador se obliga a proporcionar trabajo e impartir capacitación en forma metódica durante un período determinado, de forma que el joven adquiera los conocimientos prácticos necesarios para el desempeño de un oficio o puesto de trabajo calificado. El empleador asume la obligación de proporcionar un trabajo adecuado al objeto del aprendizaje y a designar un instructor para supervisar el desempeño del joven. El contrato debe formalizarse por escrito, y el plazo contractual no podrá ser inferior a cuatro meses ni superior a seis meses (Ameglio, 2007).

En el contexto descrito los organismos públicos, en particular la Junta Nacional de Empleo, se han apoyado en esta ley 16.873 para complementar los cursos teóricos de capacitación con una práctica efectiva a través de una experiencia de trabajo concreta en empresas del sector público y privado.

En el sector público es bastante frecuente que los jóvenes que ingresan a su primera experiencia laboral a través de alguna de estas formas de contratación, se incorporen en forma estable luego de terminado el plazo contractual. Pero para el caso de los empleadores privados, estos no se han habituado a recurrir a la contratación de jóvenes a través de las modalidades previstas en esta ley. Quizás una de las razones para que esto suceda es la cantidad de requisitos formales que deben completarse en cada contratación. El contrato por escrito, el acuerdo con la institución de enseñanza y la inscripción del contrato en el Ministerio de Trabajo son formalidades que no facilitan el recurso a esta contrata-

ción. Los empleadores privados son más receptivos a contratar jóvenes a través de alguna de las modalidades previstas en esta ley cuando la iniciativa la toma la institución pública o privada que tiene a su cargo la formación profesional (Ameglio, 2007).

Para cerrar, es importante realizar algunas consideraciones acerca del programa PROJOVEN (mencionado al inicio de este apartado). Este programa responde a una segunda fase de implantación de políticas de capacitación e inserción en el mercado laboral para jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, especialmente aquellos que no logran terminar ninguna formación profesional y que abandonan la educación formal desde antes de haber terminado el ciclo básico.

Si bien es en 1996 cuando se puso en marcha el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes (PROJOVEN), es desde las modificaciones introducidas por la ley 16.736 de Presupuesto del 5 de enero de 1995, cuando se amplía el universo de beneficiarios de los cursos de capacitación laboral como instrumento para facilitar la inserción en el mercado laboral. Así, los objetivos centrales de PROJOVEN son fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para los jóvenes y las exigencias del mercado laboral; cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y apoyar a las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo para el fortalecimiento de su capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo (Abdala, 2009).

## Comentarios finales

Colombia, México y Uruguay, al igual que otros países latinoamericanos, están pasando o concluyendo la etapa del «bono demográfico» o «ventana de oportunidad» (Ministerio de Protección Social, 2006; Secretaría General Iberoamericana, 2008; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013). Este proceso, que como ya se dijo, impacta sobre la estructura demográfica de las poblaciones, además ha estado acompañado por una acelerada urbanización que ha implicado una mayor incidencia en la demanda de servicios sociales, en los patrones de consumo y en la inserción misma en el mercado de trabajo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

La población joven, a diferencia de los adultos, presenta relaciones más complejas con el mercado laboral. Mientras la relación de los adultos con el empleo se vincula con el estar ocupado, desempleado e inactivo; entre los jóvenes se suman a estas características la dimensión educativa —ya que aún se encuentran en la etapa de formación inicial—, así como la experiencia o inexperiencia en el trabajo

y la falta de información acerca del comportamiento de los mercados (Schkolnik, 2005; Vera y Castioni, 2010).

En este período particular de la juventud, vinculado a mercados latinoamericanos exigentes pero poco diversos, los jóvenes —principalmente los de menores niveles educativos e inferior calificación— sufren de manera particular la problemática de la incursión laboral. En los países aquí analizados, se han llevado a cabo diversos programas y planes específicos destinados a la población juvenil con el objetivo de mejorar la entrada al mercado laboral; además en las últimas décadas, los sistemas educativos y de formación profesional han tenido una expansión significativa. No cabe duda de que se han fomentado políticas públicas de empleo para la juventud en los tres contextos aquí analizados, que buscan mejorar la calidad de vida de los jóvenes, y como en el caso colombiano, hacer frente al conflicto armado de las cuales las y los jóvenes de ese país fueron protagonistas. Sin embargo, también se ha mostrado que la juventud latinoamericana es heterogénea y su incursión en el mercado es diversa y desigual en cuanto a su edad, sexo y dependiendo del lugar donde habitan.

Así, Colombia, México y Uruguay si bien pertenecen a un mismo continente, ofrecen a sus jóvenes accesos y oportunidades distintas. Las diferencias por género se perciben desde esta etapa juvenil, principalmente en el caso mexicano, en 2012 las cifras revelan que las jóvenes mexicanas viven la vida más en espacios privados que en públicos, pero además participan poco —al igual que las colombianas— en el sistema educativo y mucho en las labores domésticas no remuneradas, lo cual las coloca en una posición de mayor vulnerabilidad ahora y de exclusión a futuro. Las uruguayas, en cambio, tienen mayores oportunidades de socializar fuera del hogar.

Con relación al trabajo, ellas, las mujeres en términos generales, tienen más presencia en trabajos no remunerados y en general tardan más buscando un trabajo, si bien los jóvenes han sido vistos a lo largo del tiempo como la mano de obra secundaria o emergente, en México y Colombia en especial, son las jóvenes quienes mantienen ese papel, la desprotección hacia ellas es mayor que para los hombres jóvenes.

El panorama mostrado en este documento no es, en general, positivo. Las políticas implementadas para apoyar la inserción de los jóvenes al trabajo no han logrado resultados satisfactorios. La tasa de desempleo mostrada en este texto para 2012 no habla de disminuciones importantes<sup>11</sup>. Se destaca además que son poco visibles las lecturas y pro-

---

11 En 2007 la tasa de desempleo para Colombia fue de 22.6%, para México de 6.7% y para Uruguay de 24.3%.

puestas de las políticas públicas de juventud con perspectiva de género, y que los pocos énfasis realizados en esta materia han estado ligados al tema de la salud sexual y reproductiva y no en el entorno laboral.

En conclusión, en la revisión sobre las políticas públicas dirigidas al fomento del empleo de la juventud en Colombia, México y Uruguay, se evidencia que aunque se han diseñado políticas y se han creado organismos encargados de su formulación y evaluación, en general no se han conseguido avances significativos en las mejores condiciones laborales y de vida de los jóvenes, debido a factores tales como: la falta de una institucionalidad fuerte en materia de juventud que no se supedita a la voluntad política de los gobiernos de turno y la debilidad de un sistema donde la sociedad civil y el movimiento juvenil está desarticulado y no presenta propuestas comunes.

Desde distintas áreas se ha intentado incidir en la presencia de los jóvenes en el mercado, desde el área formativa y de la capacitación, desde la creación de empleos dirigidos específicamente hacia ellos, desde espacios empresariales, desde la sociedad civil, desde lo nacional hasta lo local. Sin embargo, excepto en el caso uruguayo en donde, a partir de la entrada al poder del partido de izquierda en 2005, las políticas cambiaron de giro e iniciaron cambios que a 2012 muestran una mejor posición de los jóvenes ocupados, la situación de los jóvenes que trabajan o buscan trabajo no mejora sustancialmente.

La problemática planteada en este texto es relevante pues no se trata solo de elevar la tasa de empleo juvenil, o de terminar con el desempleo, sino también de generar dinámicas que eliminen el deterioro de la calidad del trabajo para los jóvenes, es decir, de evolucionar hacia trabajos de mejor calidad y en mejores condiciones (OIT, 2012).

Incluir a la juventud al mercado laboral es todo un desafío, y las políticas para hacerlo deben ser de rápida intervención; pero se requiere de un interlocutor sensible, capaz y comprometido que posibilite el aumento de la demanda laboral a través de acciones deliberadas de política económica y social que incidan en el mercado de trabajo, con sesgo hacia los jóvenes. De no hacerlo pronto, el contingente juvenil más que ser un bono demográfico se convertirán en una generación perdida.

## Bibliografía

- Abdala, E. (2004), «Formación y empleabilidad de jóvenes en América Latina», capítulo *Identidades y formación para el trabajo en los márgenes del sistema educativo: Escenarios contradictorios en la garantía social*, Montevideo: CINTERFOR, pp. 17-65.
- (2005), «Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina», capítulo *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*, Montevideo: CINTERFOR, pp. 30-38.
- (2009), «La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica», *Papeles de Población*, vol. 15, n.º 59, enero-marzo, Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2013), *Juventud Proyecto de Presupuesto 2013*, Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda.
- Ameglio, E. J. (2007), «Formación profesional y empleo para los jóvenes en Uruguay», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.º 5, julio-diciembre, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barretto, H. et al. (2003), *Derecho de la formación profesional en Uruguay*, Montevideo: CINTERFOR.
- Cabella, W. (coord.) (2012), *Análisis de situación en población Uruguay*. Montevideo: UNFPA/Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Comisión Sectorial de Población.
- Cachón, L. (1998), «Juventud y nuevos yacimientos de empleo: retos y posibilidades», *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 41, julio, Barcelona, pp. 9-16.
- Cardona, M., Macías, J. y Prada, P. (2008), *La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia, ¿Mecanismos de inserción laboral y equidad?*, Bogotá: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Celiberti, L., Filardo, V. y Quesada, S. (2007), *Informe nacional de Uruguay: grupos focales*, Montevideo: Cotidiano Mujer y GEUG-FCS.
- CEPAL (2012), *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- (2013), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012*. Informe anual. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- /UNFPA/OIJ (2012), *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Madrid.
- Colombia (1997), *Ley 375- por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones, Ley 1429 de 2010*, Colombia: Congreso de Colombia.
- (2013), *Ley 1622- por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*, Colombia: Congreso de Colombia.
- Díaz, C. y Celis, J. (2010), «Efectos no deseados de la formación para el trabajo en la educación media colombiana educación y educadores», *Educación y Educadores*, vol. 13, pp. 199-216.
- El Financiero* (2006), *El Financiero en línea* publicación del 3 de julio de 2006 en <<http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=25047>>, acceso 26 de septiembre de 2013.
- El Occidental* (2008), *Finanzas locales. Los changarros de Fox, un rotundo fracaso*, publicación del 8 de marzo de 2008, en <<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n621520.htm>>, acceso 26 de septiembre de 2013.
- ENOE (2007), «Glosario», *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2007*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, pp. 233-242.

- Filardo, V. (coord.), Chouhy, G. y Noboa, L. (2010), *Jóvenes y adultos en Uruguay: cercanía y distancias. Proyecto: Juventudes e Integración Sudamericana: diálogos para construir la Democracia Regional. Resultados de la Encuesta en Uruguay, 2009*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Gallo, N. (2011), «Formando juventudes: estado del arte de propuestas formativas con jóvenes en la ciudad de Medellín, Colombia», *Educación y Educadores*, vol. 14, pp. 601-614.
- García Canclini, N., y Urteaga, M. (2011), *Cultura y desarrollo: Una visión distinta desde los jóvenes*. Madrid: Fundación Carolina, UAM.
- García, Brígida. (2010), «Precariedad laboral y desempleo en México, 2000-2009» ponencia presentada en *X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*, Somede. México.
- Hernández, J. (2005), «Entra 21. Preparando a los jóvenes para entrar en el nuevo mundo del trabajo», capítulo *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*, Montevideo: CINTERFOR, pp. 30-38.
- Hernández, X., Suárez, F., Cataño, E., Canal, L., Restrepo, D., Bohórquez, C. y Patiño, D. (2010), *Crecimiento de mercados inclusivos. Estrategias empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia*, Colombia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Alta Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Departamento Nacional de Planeación, Colombia Líder, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible, Fundación Carolina, Fundación Avina, Organización Ashoka.
- IMJ (2013), *Instituto Mexicano de la Juventud, bolsa de trabajo para jóvenes en* <[http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag\\_id=92](http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=92)>, acceso 25 de septiembre de 2013.
- INJU, MIDES y OPP (2009), *Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas 2005-2009*. Montevideo.
- Jóvenes Constructores (2013), hoja electrónica de *Jóvenes Constructores* en <<http://www.jovenesconstructores.org/>> acceso 22 de septiembre de 2013.
- Jusidman, C. (1997), «Cambios estructurales y políticas públicas. El caso de las políticas de empleo» en GIMTRAP, *Seminario Nacional sobre Políticas Sociales, Sexualidad y Salud Reproductiva. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza*, México, 31 p. (mimeo).
- Ministerio de Protección Social (2006), *Propuesta de generación de ingresos para población joven en situación de vulnerabilidad*, Colombia: Dirección General de Promoción Social, Dirección General de Protección Laboral, Dirección General de Planeación y Política Sectorial, Dirección General de Promoción del Trabajo.
- Muñoz Gómez, A. (2007), «El programa social del primer empleo en México», en *EPIKEIA Derecho y política. Revista electrónica de Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío A.C*, Universidad Iberoamericana, n.º 6. Otoño, León Guanajuato. pp. 1-17. <[http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/06/epikeia06-el\\_programa\\_del\\_primer\\_empleo.pdf](http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/06/epikeia06-el_programa_del_primer_empleo.pdf)> acceso 23 de septiembre de 2013.
- Muñoz, G. (2003), «Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 1, pp. 145-180.
- Navarrete E. (2013), «Ventana de oportunidad» en *Revista México Social*, Año 2 no. 36. México, pp. 44-47.
- OIT (2012), *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- (2013a), *Panorama Laboral 2012: América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Ginebra, Suiza.
- (2013b), *World of Work Report 2013. Repairing the economic and social fabric*. International Labour Organization. International Institute for Labour Studies. Geneva, Switzerland.

- Ordorica, M. (2011), Los diferenciales sociodemográficos en la definición de políticas públicas en el México de hoy. *Revista Coyuntura Demográfica*, (1), pp. 8-10.
- Pedraza, A. (2008), «El mercado laboral de los jóvenes y las jóvenes de Colombia: realidades y respuestas políticas actuales», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 6, n.º 2, julio-diciembre, pp. 853-884.
- Perazzo, I. (2012), *El mercado laboral uruguayo en la última década*. Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 1/12. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Rossel, C. Mazzuchi, G., Pintos, F. y Carrasco, P. (2009), *Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.
- Pizarro, M. y Yepes, M. (2011), «Llevando proyectos de empleabilidad juvenil a mayor escala», *Serie de aprendizaje*, n.º 6, International Youth Foundation.
- Rodríguez, E. (2002), *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. México: Instituto Mexicano de la Juventud, SEP.
- (2004), *Políticas públicas de juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional*, UNICEF.
- (2011), «Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, n.º 232, marzo-abril de 2011. Buenos Aires.
- Rodríguez, L. (2010), *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una versión hacia la recuperación económica*. México: Proyecto PREJAL.
- Sarmiento, L. (2004), *Política Pública de Juventud en Colombia Logros, Dificultades y Perspectivas*, Colombia: Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, UNICEF, Programa Presidencial Colombia Joven.
- Schkolnik, M. (2005), *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- Secretaría General Iberoamericana (2008), *Juventud y Desarrollo 2008: Nuevos desafíos con las y los jóvenes de Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana.
- Sepúlveda, M; Londoño, J.; Hernández, E. y Márquez, F. (2011), *Balance de Políticas Públicas de Juventud. Medellín: 1990-2010*. Medellín: Alianza Escuela de Animación Juvenil.
- Seraj (2013), Hoja electrónica de *Organización Servicios a la Juventud* en <<http://www.seraj.org.mx/>> consultada el 26 de septiembre de 2013.
- Silva, A. C. y Sarmiento, J. A. (2013), «Desplazados forzados y su participación en el mercado laboral colombiano», *Revista Facultad de Ciencias Económicas «Investigación y Reflexión»*, vol, 21, n.º 1, p. 167-187.
- SNE (Sistema Nacional de Empleo) (2013), en <[http://www.empleo.gob.mx/es\\_mx/empleo/servicio\\_nacional\\_de\\_empleo\\_](http://www.empleo.gob.mx/es_mx/empleo/servicio_nacional_de_empleo_)> acceso 25 septiembre de 2013.
- Vargas, F. (2009), *Colombia Programa de Formación de Jóvenes: «Plan 250 Mib»*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Vera, A. y Castioni, R. (2010), «Los jóvenes en Latinoamérica. La transición escuela-trabajo como objeto de las políticas públicas», *B. Téc. Senac: a R. Educ. Prof.*, Río de Janeiro, vol. 36, n.º 2, mayo-agosto, pp. 5-17.