

Balance del mercado laboral de jóvenes en Colombia: avances, retos y perspectivas

Autores

Catalina Buitrago
Andrés García-Suaza
Iván Daniel Jaramillo Jassir
Carlos Holguin
Alexander Sarango Iturralde

Agosto 2022

Balance del mercado laboral de jóvenes en Colombia: avances, retos y perspectivas

Principales Resultados

- La baja productividad en Colombia se ha constituido en una de las principales barreras de creación de empleo y alta persistencia de la informalidad. Entre las poblaciones especialmente afectadas a causa de estos fenómenos se encuentran los jóvenes quienes, entre otros factores, acompañados por una baja tasa de graduación en áreas estratégicas del mercado laboral y una escasa experiencia, generan desajustes de emparejamiento y altos costos de oportunidad para los empleadores que desincentivan la contratación de empleo juvenil formal.
- Los rasgos regionales y de género de la empleabilidad juvenil muestran diferencias importantes: ciudades que triplican la incidencia del desempleo y la proporción de mujeres entre los jóvenes que, no estudian ni se encuentran ocupadas, duplica a la de los hombres.
 - Esto implica la existencia de acciones que conlleven el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de jóvenes con un enfoque regional y de género, que permitan entender las realidades de estos grupos poblacionales.
- Los mecanismos activos de intermediación laboral podrían tener un potencial importante de generación de empleo entre los jóvenes. Allí se ubica la Educación Vocacional y Técnica y la formación para el empleo en sectores con alta demanda de jóvenes como por ejemplo el sector servicios.
- Han existido esfuerzos enmarcados en programas de empleabilidad que aparentemente tuvieron un impacto limitado. Resulta conveniente incluir parámetros para reforzar el vínculo entre los sistemas de formación para el trabajo y el sistema laboral, para favorecer la transición a espacios de trabajo decente con estabilidad de al menos 24 meses, sobre la que se edifique la estrategia de superación de la trampa de la inexperiencia laboral.

Introducción

La generación de empleo para los jóvenes es uno de los principales retos de política laboral a nivel mundial. Esto se debe, entre otras cosas, a la dificultad de la transición educación-empleo, cuyo resultado depende del desempeño de la economía, de la acumulación de capital humano y de las demandas del sector productivo. Es por esto que se han desarrollado políticas orientadas a incentivar el empleo de jóvenes, por ejemplo, los subsidios considerados en la Ley de Inversión Social, o el programa Sacúdete, por mencionar los más recientes.

El reto de creación de empleo para los jóvenes es complejo en tanto se relaciona, no solo con la calidad del mercado para absorber la fuerza de trabajo, sino además con la pertinencia en la formación y la capacidad de los jóvenes para acumular experiencia que les facilite una senda de empleo estable en el largo plazo. De hecho, en una perspectiva más amplia, las discusiones sobre economía del cuidado tienen un enfoque de juventud dado que el número de mujeres duplica al de hombres en cuanto a la población que no estudia ni se encuentra ocupada, a pesar de que muchas de estas mujeres sí desempeñan labores domésticas no remuneradas.

Los hechos recientes muestran que la tasa de desempleo de jóvenes ha venido cayendo en los dos últimos años, pero aún se mantiene por encima del promedio nacional. En este indicador también se encuentran diferencias profundas a nivel regional, donde la tasa de desempleo de jóvenes se encuentra en un rango de entre 14,3% (para el caso de Bucaramanga) y 26,7% (para el caso de Quibdó) (DANE, 2022b). De acuerdo con el DANE (2022a) los sectores que más jóvenes emplean son Comercio y Agricultura y pesca, mientras que Alojamiento y hoteles presentó el mayor crecimiento en el último año. Del mismo modo, las Ocupaciones elementales concentra a más del 25% de jóvenes ocupados, no obstante, más del 35% de las mujeres jóvenes laboran en ocupaciones de Trabajadores de los servicios y vendedoras de comercios y mercados.

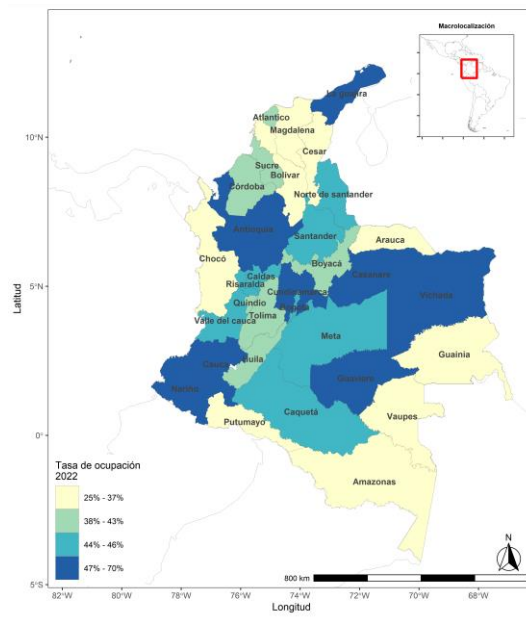
Este reporte presenta un panorama general del mercado laboral de jóvenes en el país, explorando sus cifras y retos con el fin de abrir discusiones sobre posibles líneas de acción que contribuyan a mejorar las condiciones de empleo de este grupo poblacional.

El mercado laboral de jóvenes: ¿Qué más dicen los datos?

Aprovechando la información de la GEIH marco 2018, esta sección presenta una serie de estadísticas sobre el mercado laboral de jóvenes en Colombia haciendo comparaciones entre 2021 y 2022. Un primer aspecto a resaltar son las diferencias marcadas en el mercado laboral de jóvenes a nivel regional, no solo en su estructura sino en su dinámica reciente.

En la Figura 1 se puede notar a los departamentos con la tasa de ocupación más alta para el 2022, el departamento que tiene una mayor tasa de ocupación para la población joven es Guaviare (69,68%), seguido por Nariño (55,32%) y Casanare (53,87%). Del mismo modo, algunos departamentos con grandes poblaciones, como Cundinamarca (50,71%) o Antioquia (49,34%), obtuvieron tasas de ocupación altas. Por el contrario, Bogotá. D.C, Santander y Valle del Cauca no se encuentran en el cuartil más alto de desempeño de este indicador. Por otro lado, los departamentos con las tasas de ocupación más bajas para los jóvenes fueron Chocó (25,61%), Arauca (29,68%) y César (32,02%).

Figura 1. Mapa departamental de la tasa de ocupación 2022 de los jóvenes entre 15 y 28 años



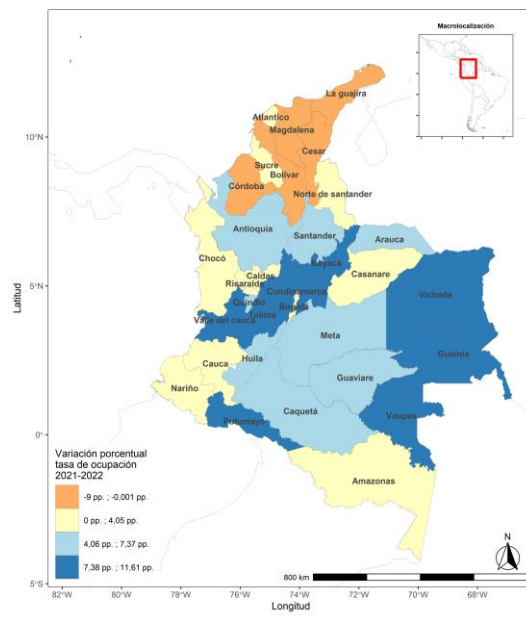
Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Ahora, al comparar la variación de la tasa de ocupación entre 2021 y 2022, se encontró que los departamentos con mayor variación positiva en la tasa de ocupación de jóvenes fueron Vichada, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Guainía, con variaciones de 11,6 pp., 10,6 pp. y 10,5 pp., respectivamente, dicho de otro modo, en este periodo de tiempo, ha habido una mayor vinculación de jóvenes al mercado laboral en estos territorios, evidenciando una importante recuperación del empleo después de la crisis sanitaria (ver Figura 2).

Por otra parte, los departamentos de La Guajira y Bolívar han tenido la variación negativa más alta de la tasa de ocupación en jóvenes interanual; con una variación de -9 pp. y -8 pp., respectivamente. En consecuencia, la tasa de ocupación de los jóvenes ha disminuido drásticamente, con implicaciones directas en la tasa de desempleo en estos departamentos.

Figura 2. Mapa departamental de la variación de tasa de ocupación 2022 – 2021 de los jóvenes entre 15 y 28 años



Fuente: GEIH

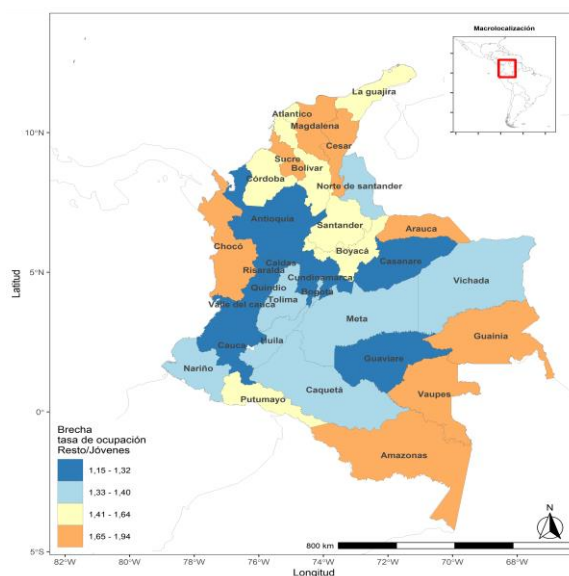
Elaboración: Autores

Para el resto de población (es decir, los mayores a 28 años), se tiene que Vichada, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Guainía, fueron también los departamentos con mayor variación de la tasa de ocupación entre 2021 y 2022, con una variación de 8,3 pp., 8,8pp., y 8,8pp., respectivamente. Lo cual refleja que el aumento en la tasa de ocupación en este periodo para estos departamentos no fue solo para la población joven sino también para toda la población económicamente activa. Luego, La Guajira y Cundinamarca fueron los departamentos con una menor variación de la tasa de ocupación en el resto de la población, con una variación de -6 pp. y -4,4 pp., respectivamente.

Al analizar la brecha de edad en la recuperación del mercado laboral, siendo esta la proporción de la tasa de ocupación del resto de la población sobre los jóvenes se encontró que Chocó (1,94), Guainía (1,93) y Vaupés (1,90) fueron los departamentos

con la mayor brecha, es decir, la tasa de ocupación promedio de ambos años para el resto de la población fue casi el doble de la tasa de ocupación promedio de la población joven (ver Figura 3). Para ejemplificar esto, si se toma al departamento con la mayor brecha, Chocó, donde el promedio de la tasa de ocupación de ambos años para jóvenes fue de 25,2% y para el resto de la población fue de 48,9%, se obtiene la brecha de 1,94 (48,9/25,2). En contraste, los departamentos de Guaviare y Antioquia son los que tienen una menor brecha entre la tasa de ocupación de jóvenes y el resto de la población. Vale la pena resaltar que, en todos los departamentos, la población joven tiene una tasa de ocupación menor¹.

Figura 3. Mapa departamental de la brecha en la tasa de ocupación entre el resto de la población y los jóvenes



Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Una población de interés entre los jóvenes, son aquellos que no estudian ni se encuentran ocupados. En la Tabla 1 se observa la proporción de esta población objetivo sobre el total de la población en edad de trabajar joven y se nota una reducción de 2,85 pp. entre enero y mayo de 2022 (26,49%) con respecto al mismo periodo de 2021

¹ Para más información de cifras, ver la Tabla 4 del Anexo

(29,34%). Las mujeres contribuyeron en 1,67 pp. a esta reducción, mientras que los hombres contribuyeron en una menor medida con 1,18 pp. Sin embargo, es preciso mencionar que la brecha entre hombres y mujeres ha aumentado, en 2021 por cada 10 hombres que no estudiaban ni se encontraban ocupados, había 19 mujeres, ahora en 2022 serían 20 mujeres en estas condiciones.

Tabla 1. Jóvenes entre 15 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados, Total nacional

	Enero – mayo 2021	Enero – mayo 2022
Población en edad de trabajar de 15 a 28 años (miles)	11.495	11.464
Jóvenes entre 15 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados	29,34	26,49
Proporción (%)		
Jóvenes <i>hombres</i> entre 15 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados	10	8,82
Jóvenes <i>mujeres</i> entre 15 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados	19,34	17,67

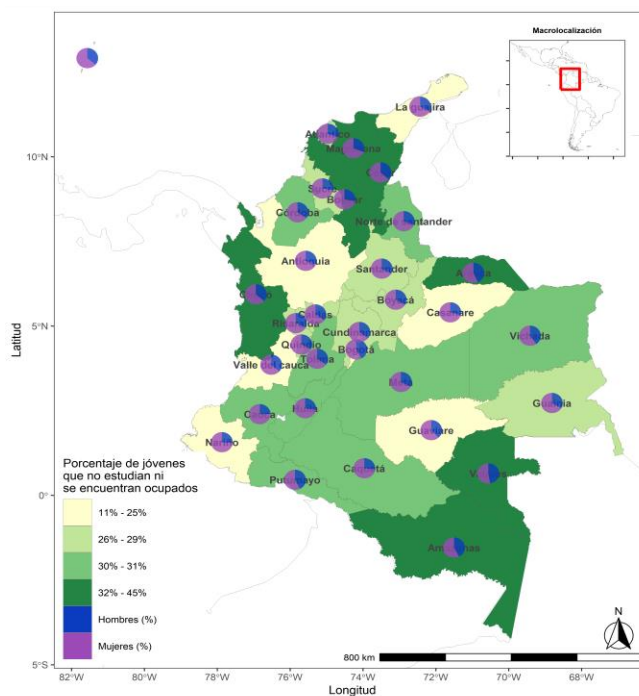
Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Del mismo modo, en la Figura 4 se muestra cómo se comporta la proporción de jóvenes entre 15 y 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados por departamentos con respecto a la población del mismo rango etario. Se encuentra una alta heterogeneidad entre los departamentos. Por ejemplo, existe una brecha de 33,2 pp. entre la tasa de Guaviare (11,5%) y la del Chocó (44,7%), que son los departamentos con mejor y peor desempeño. Después del Chocó, los departamentos que presentan una mayor incidencia del fenómeno son Arauca, Cesar, Vaupés, Bolívar y Magdalena con tasas del 38,8%; 38,1%; 33,8%; 32,2% y 31,8%, respectivamente. Por el contrario, aquellos departamentos que hacen parte del cuartil más bajo de la distribución son San Andrés, Casanare, Bogotá, La Guajira y Valle del Cauca con tasas de 20,5%; 21,6%; 22%; 22,4% y 23,7%. En otras palabras, estos son los departamentos que presentaron un menor

recrudescimiento de la proporción de jóvenes que no estudian ni se encuentran ocupados.

Figura 4. Mapa departamental del porcentaje de jóvenes que no estudian ni se encuentran ocupados 2022



Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Asimismo, se observa la proporción de mujeres y hombres que componen la tasa de jóvenes que no estudian ni se encuentran ocupados en cada departamento. Se puede evidenciar que en todos los departamentos de Colombia la proporción de mujeres que no estudian ni se encuentran ocupadas es mayor a la proporción de hombres. En Vaupés, por cada 10 hombres se encuentran 11 mujeres en la misma situación de vulnerabilidad, es el departamento con menor brecha de género, a este de acompañan los departamentos de Arauca y Bogotá donde por cada 10 hombres se encuentran 13 y 14 mujeres, respectivamente. Cabe destacar que Bogotá, aparte de tener una baja

brecha de género también se encuentra en el grupo de departamentos con menor tasa a nivel nacional. Por el contrario, los departamentos donde la brecha de género tiene una mayor prevalencia son Nariño y Cauca donde por cada 10 hombres que no estudian ni se encuentran ocupados existen 28 y 31 mujeres, respectivamente.

Además de las problemáticas de ocupación y desempleo, los jóvenes también presentan patrones marcados en las ocupaciones que desempeñan. Al analizar las ocupaciones, oficios o labores realizadas la última vez que trabajó cada individuo, en primer lugar, se observa que hay dos grandes brechas de género en las ocupaciones para la población joven en el año 2021. Por un lado, se evidencia que la participación de hombres en la ocupación de oficiales, operarios y artesanos fue mucho mayor que la de las mujeres. Por el contrario, la ocupación de trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, la participación de las mujeres fue mayor que la de los hombres (ver Tabla 2).

En segundo lugar, para el resto de la población en 2021 se observa una brecha² positiva de los hombres en la ocupación de operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores y en la de agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros. Por el contrario, hay una brecha negativa (es decir ocupa más mujeres que hombres) en la ocupación de personal de apoyo administrativo. Es importante resaltar que, en el año 2022, tanto para jóvenes como en el resto de la población se observan patrones de segregación ocupacional en ambos años.

Por otra parte, al analizar la variación de la brecha de género entre el año 2021 y 2022 para el grupo de jóvenes, se observa que ha habido una gran disminución para la ocupación de fuerzas militares (0,69 pp.). De modo contrario, la brecha aumentó considerablemente en este periodo para la ocupación de oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados (0,59 pp.). Para el resto de la población, hubo un enorme

² La brecha corresponde al porcentaje de hombres en una ocupación dividido entre el porcentaje de mujeres dentro de la misma ocupación

incremento de la brecha en la ocupación de fuerzas militares (0,98 pp.). Por otro lado, la brecha disminuyó en la ocupación de operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores (0,43 pp.).

Finalmente, es relevante el hecho de que para el grupo de jóvenes como el resto de la población para ambos años, la clasificación de ocupaciones elementales tuvo mayor variación en el porcentaje de personas cuyo último trabajo fue ese. Por lo tanto, se puede inferir que esta ocupación ha tenido una alta rotación de su mano de obra en el intervalo de tiempo 2021 y 2022.

Tabla 2. Estructura ocupacional de la población desempleada respecto al último trabajo que desempeñó

	2021				2022			
	Jóvenes		Resto		Jóvenes		Resto	
	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres
Fuerzas militares	0.28%	0.14%	0.31%	0.32%	0.12%	0.09%	0.16%	0.08%
Directores y gerentes	1.75%	2.15%	4.90%	4.29%	0.93%	1.88%	5.68%	4.24%
Profesionales, científicos e intelectuales	6.02%	6.00%	9.83%	10.59%	5.97%	4.95%	8.82%	9.13%
Técnicos y profesionales del nivel medio	6.23%	5.54%	6.42%	4.33%	6.07%	4.04%	7.86%	4.21%
Personal de apoyo administrativo	9.35%	9.85%	3.76%	8.35%	8.09%	9.74%	3.87%	7.97%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	21.63%	45.67%	15.67%	27.66%	21.00%	46.38%	14.53%	28.39%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	4.87%	2.93%	10.37%	2.94%	4.29%	2.12%	9.43%	2.29%
Oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados	17.65%	4.12%	17.35%	5.85%	14.28%	2.93%	15.94%	5.07%
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	6.38%	2.17%	12.08%	3.39%	6.78%	2.44%	11.53%	3.69%
Ocupaciones elementales	25.86%	21.44%	19.31%	32.28%	32.47%	25.42%	22.17%	34.93%

Fuente: GEIH

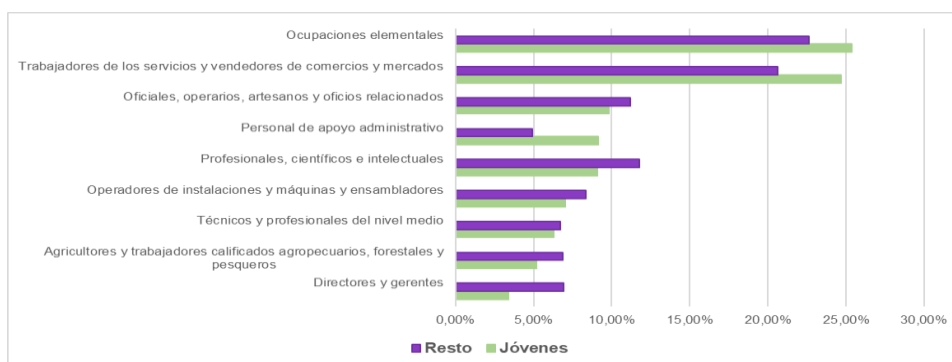
Elaboración: Autores

A continuación se presenta un análisis análogo donde se considera la población ocupada, así como sus ingresos promedio e incidencia de informalidad a nivel de ocupación³. En primera instancia en la Gráfica 1 se observa que la ocupación más prevalente entre los hombres, tanto jóvenes como resto de la población, corresponde a ocupaciones elementales. En el caso de las mujeres, se encontró en la ocupación de trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados. También se evidencia

³ Para este análisis se excluyó a la ocupación de fuerzas militares debido a representatividad del grupo. Para consultar el detalle de cifras ver la Tabla 5 del Anexo.

el conocido techo de cristal entre los jóvenes, ya que los hombres desempeñan en mayor porcentaje la ocupación directores y gerentes

Gráfica 1. Porcentaje de jóvenes y resto de la población para cada ocupación, en el año 2022



Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Del mismo modo, hubo una constante en las ocupaciones con menor participación de las mujeres para ambos años. Estas ocupaciones fueron agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, y operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores. Se observa que, a diferencia de los hombres, no hay una diferencia sustancial entre mujeres jóvenes o no (ver Gráfica 12).

5 Gráfica 2. Porcentaje de hombres y mujeres jóvenes para cada ocupación, en el año 2022



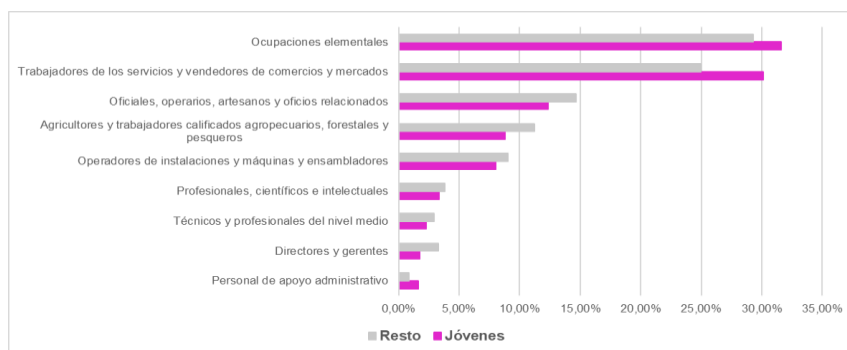
Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Para el año 2021 y 2022, la ocupación con el mayor grado de informalidad para hombres, tanto jóvenes como no jóvenes, fue agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros (ver Gráfica 3). En cambio, para el grupo de

mujeres si hubo una distinción entre ambos años, ya que para el 2021 la ocupación que tuvo mayor grado de informalidad para mujeres jóvenes y no jóvenes fue oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados. A diferencia, en el año 2022 la ocupación que tuvo mayor grado de informalidad para mujeres jóvenes y no jóvenes fue agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros. Se evidencia que, por lo general, el grado de informalidad no distingue entre la población joven o no; para ambos grupos las ocupaciones con mayor grado de informalidad son las mismas (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Informalidad (%) para jóvenes y el resto de la población para cada ocupación, en el año 2022



Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Gráfica 4. 6 Informalidad (%) entre mujeres y hombres jóvenes para cada ocupación, en el año 2022



Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Por otra parte, al desagregar el salario mediano por ocupación, en la Tabla 3 se observa que, para ambos años y grupos poblacionales, este es más alto para los profesionales, científicos e intelectuales, seguido por los directores y gerentes. Por el contrario, para hombres jóvenes y no jóvenes entre los años 2021 y 2022, la menor asignación salarial fue para agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros. Es importante resaltar que esta también fue la ocupación con el mayor grado de informalidad para los hombres en todas las categorías. Por último, para ambos años, las mujeres jóvenes y no jóvenes obtuvieron una menor asignación salarial en las ocupaciones elementales.

Tabla 3. Salarios medianos para cada ocupación según la población de jóvenes, hombres y mujeres, para el año 2022.

Ocupaciones según la CUOC	Hombres	Mujeres
Directores y gerentes	\$ 1.147.903	\$ 1.147.903
Profesionales, científicos e intelectuales	\$ 1.778.094	\$ 1.422.475
Técnicos y profesionales del nivel medio	\$ 1.076.523	\$ 1.002.218
Personal de apoyo administrativo	\$ 902.283	\$ 913.826
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	\$ 889.047	\$ 822.444
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	\$ 767.614	\$ 883.002

Oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados	\$	897.102	\$	889.047
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	\$	897.102	\$	889.047
Ocupaciones elementales	\$	830.235	\$	541.370

Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Un factor fundamental que opera como barrera a la consecución de empleo son las habilidades demandadas por el mercado, las cuales han cambiado rápidamente como consecuencia de choques como la digitalización y más recientemente, la pandemia. Teniendo en cuenta las ocupaciones con mayor participación de jóvenes se realiza un análisis de habilidades asociadas a dichas ocupaciones. Es importante aclarar que para hacer esta extracción de las habilidades y conocimientos requeridos para cada ocupación se utilizaron datos de la ESCO (Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones). Esta clasificación determina las características pertinentes para cada ocupación en el mercado laboral. Este análisis es relevante ya que permite dimensionar posibles acciones encaminadas a la formación para el empleo con énfasis en sectores con mayor potencial de empleabilidad de jóvenes. A continuación se presenta el resumen de habilidades por ocupación:

La ocupación que cuenta con la mayor participación de hombres jóvenes es la de Obreros y peones de explotaciones agrícolas. Según la ESCO, las habilidades y conocimientos requeridos para esta ocupación son:

- cosechar y almacenar cultivos, trabajar al aire libre,
- aplicar normas de salud y de seguridad en la recolección de frutas y verduras,
- almacenar productos,
- transportar herramientas para trabajos de recolección y seleccionar frutas y verduras.

Del mismo modo, la segunda ocupación con mayor participación de hombres jóvenes es Obreros y peones de la construcción, en la cual se requiere:

- utilizar equipamiento de seguridad en obras de construcción,
- trabajar en equipo en cuadrillas de construcción,
- transportar materiales de construcción,
- examinar materiales de construcción,
- comprobar la compatibilidad de los materiales,
- manejar herramientas de perforación,
- respetar procedimientos de salud y seguridad en la construcción, entre otras cosas.

Por otro lado, la tercera ocupación con mayor participación fue de vendedores y auxiliares de venta en tiendas, almacenes y afines. Las habilidades requeridas por esta ocupación son:

- examinar la mercancía,
- utilizar métodos de comunicación,
- organizar las instalaciones de almacenamiento,
- realizar la toma de pedidos, emitir facturas de venta, supervisar el nivel de las existencias,
- garantizar el cumplimiento de los requisitos legales,
- orientar a clientes en la selección de productos, entre otras.

Además, los conocimientos requeridos son conocer las características del servicio o producto, sistemas de comercio electrónico, comprensión del producto y técnicas de venta.

Las mujeres jóvenes tienen una mayor participación en la ocupación de vendedores y auxiliares de venta en tiendas, almacenes y afines, cuyas habilidades y conocimientos necesarios fueron explicados anteriormente. La segunda ocupación con mayor participación de este grupo poblacional es la de personal de servicio doméstico, cuyas habilidades requeridas son:

- manipular productos químicos de limpieza,
- asegurar que todas las zonas mantengan el nivel de limpieza adecuado, lavar la ropa,
- trabajar de forma ergonómica,
- llevar el inventario de los productos de limpieza, limpiar superficies, planchar tejidos, mantener el equipo de limpieza, entre otras.

Los conocimientos necesarios radican en manejar técnicas de limpieza.

Finalmente, la tercera ocupación con mayor participación de las mujeres jóvenes es la de meseros y capitanes de meseros, cuyas habilidades requeridas son:

- ayudar a clientes con necesidades especiales,
- mantener el servicio de atención a clientes,
- disponer mesas,
- recibir pedidos de comida y bebida de clientes,
- comprobar la limpieza del comedor,
- prestar atención a los detalles en el ámbito de la alimentación y las bebidas;
- observar la legislación relevante sobre salud seguridad higiene y otros relativa a las comidas,
- tramitar pagos, servir comida en el servicio de mesa, entre otras.

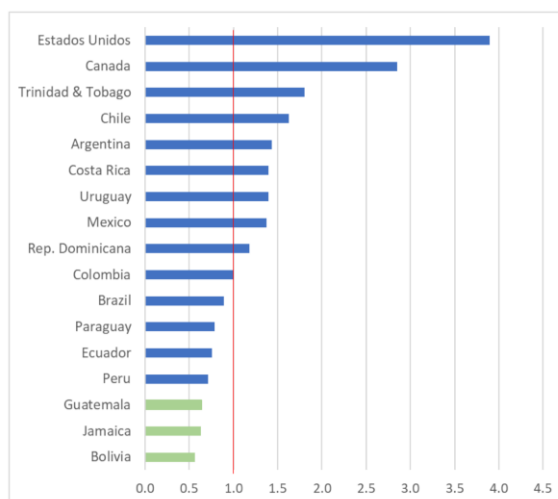
De esta manera se puede evidenciar que el nivel de salarios está en función de las habilidades requeridas y además se brinda un detalle de conocimientos y habilidades que demandan actualmente las ocupaciones que más trabajadores acumulan en el mercado laboral. Sin embargo debido a la automatización de algunas tareas rutinarias y a al avance de la tecnología el mercado laboral cada vez valora más a las habilidades digitales que pudieran poseer sus potenciales aspirantes, inclusive con un premio salarial, todo esto luego de los aprendizajes que nos dejó la llegada del COVID-19.

Política pública y marco normativo reciente

Política nacional de juventud

La baja productividad en Colombia (ver Gráfica 5) se ha constituido en una de las principales barreras de creación de empleo y alta persistencia de la informalidad. Esta situación perjudica especialmente a los jóvenes que, según cifras de Fedesarrollo (2021), se gradúan menos de áreas estratégicas para el mercado laboral tanto a nivel universitario como técnico y tecnológico. Esto produce una brecha entre la oferta y la demanda en el mercado laboral. Incluso en los casos donde la demanda encuentra su oferta, esto es cuando los jóvenes acreditan habilidades demandadas por el mercado laboral, la falta de experiencia relevante produce altos costos de oportunidad para los empleadores que desincentivan la contratación de empleo juvenil formal.

Gráfica 5. Nivel de productividad laboral respecto al colombiano - 2019



Fuente: Misión de Empleo (2021)

El CONPES 4040, publicado el 9 de agosto de 2021, reconoce los grandes retos que enfrenta la contratación juvenil en el país y articula acciones intersectoriales para su atención y corrección. El CONPES certifica los grandes pasos que el país ha dado en materia de preparación académica y ocupacional, mediante el fortalecimiento de planes dirigidos a garantizar la permanencia escolar, la cobertura y calidad de la educación superior, la orientación socio ocupacional y la apropiación de nuevas tecnologías. En términos de inclusión productiva, el país ha avanzado a través de políticas que, aunque limitadas y desarticuladas, han estado dirigidas a promocionar el empleo juvenil y dinamizar el mercado laboral.

El diagnóstico del CONPES abre la puerta a cinco líneas de acción específicas, la cuales delimitan la política pública de juventud en materia de fortalecimiento de capacidades e inclusión productiva.

- **Línea de acción 1:** Fortalecimiento de las trayectorias educativas de los jóvenes en zonas urbanas y rurales del país para el avance en la garantía del acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación media y posmedia.
- **Línea de acción 2:** Fortalecimiento de los perfiles de la juventud y pertinencia de las oportunidades de inclusión productiva y generación de empleo.
- **Línea de acción 3:** Impulso a la formación dual.
- **Línea de acción 4:** Fortalecimiento de las capacidades para la generación de ingresos juvenil.
- **Línea de acción 5:** Estrategias para incrementar el aseguramiento en salud de la población joven.

Estrategias de reactivación del mercado laboral juvenil

La estrategia de reactivación adoptada por el gobierno nacional buscó acciones afirmativas que fomentaran la demanda por empleo joven en el país. Algunas de las medidas más relevantes para atender la pandemia global del Covid-19 fueron los subsidios a la nómina para trabajadores jóvenes, la flexibilización del régimen de contratación en el sector público, los incentivos a la permanencia en programas de educación superior y los programas dirigidos al fortalecimiento de aptitudes personales y profesionales.

El Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), unidad que agrupa las diferentes ayudas ofrecidas por el gobierno nacional en el contexto de la recuperación laboral, destaca el papel de programas como Sacúdete y los incentivos para la generación de nuevos empleos en la consecución de lo dispuesto por la Ley 2155 de 2021, también conocida como Ley de Inversión Social, y subsecuentes decretos reglamentarios (Decreto Legislativo 1399 de 2021 y Resolución 3289 de 2021). En conjunto, ambas estrategias lograron generar 565.347 empleos, beneficiando a 23.440 empleadores y asociando recursos por \$361.451 millones de pesos entre julio de 2021 y junio de 2022 (UGPP, 2022).

Específicamente, el apoyo para la generación de empleo juvenil dentro de la estrategia Sacúdete, incluido en el Decreto 688 de 2021, benefició a 6.918 empleadores con un subsidio del 25% sobre un salario mínimo para cada trabajador joven adicional contratado, generando 78.448 nuevos empleos. Sin embargo, el programa Sacúdete, concebido originalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, también buscó fortalecer el talento juvenil a través de programas dirigidos a la diversificación productiva e innovadora con enfoque territorial y a la formación de talentos y habilidades para la

vida. Por su parte, el Decreto 1399 de 2021 generó un subsidio similar sobre el 25% de un salario mínimo para cada trabajador joven adicional contratado, aunque con una cobertura mucho más extensa a la de Sacúdete, logrando beneficiar a 18.519 empleadores que generaron 323.778 nuevos empleos entre septiembre del 2021 y abril del 2022.

Desde el 2018, el programa Estado Joven (Resolución 0452 de 2021) buscó impulsar la contratación juvenil en la administración pública, homologando la experiencia laboral como prácticas profesionales que le permitieron a los estudiantes culminar sus respectivos planes de estudio. Bajo esta modalidad fueron contratados durante el transcurso de la pandemia 1.278 estudiantes en 285 entidades estatales (MinTrabajo, 2021). Por su parte, la Ley 2214 de 2022, que reglamenta lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo sobre la reducción de las barreras de empleabilidad de jóvenes entre los 18 y 28 años en el sector público, estableció un principio de prelación para que el 10% de todos los cargos públicos creados tanto de planta temporal como provisional permitieran contratar a personas que no acreditaran experiencia laboral.

Los jóvenes en el PND 2018-2022

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento que establece la estrategia y los objetivos a alcanzar en el cuatrienio del gobierno nacional, buscó promover el empleo juvenil a través de la línea de acción "Juventud naranja". Primero que todo, el PND reconoció las profundas brechas de formación que afectan a la juventud y que limitan su posibilidad de acceder al mundo laboral formal. Para el 2018, 2,6 millones de jóvenes ni estudiaban ni se encontraban ocupados, mientras que cerca de 1 millón se encontraban buscando trabajo. Así, el gobierno encaminó estrategias para fortalecer la educación media y técnica mediante currículos pertinentes a las necesidades laborales del país y ampliando la oferta de servicios de formación subsidiados. Con el fin de

reducir la tasa de desempleo juvenil al 14% en el 2022, el gobierno nacional estableció seis apuestas principales:

- Beneficiar a 400 mil jóvenes a través de la estrategia Sacúdete.
- Favorecer a 320 mil jóvenes para que accedan, permanezcan y se gradúen de programas de educación superior a través del Programa de Generación E.
- Ampliar el programa Jóvenes en Acción para ofrecer 500 mil cupos adicionales.
- Vincular a 875 mil jóvenes a través del Servicio de Empleo.
- Promover las prácticas laborales a través del programa Estado Joven.
- Motivar a las mujeres jóvenes para que se capacitaran en todos los sectores económicos.

Según el reporte final de Sinergia (DNP, 2022), de los anteriores programas, Sacúdete logró cumplir con el 94,93% de su meta, beneficiando a 380.192 jóvenes y creando 200 nodos de desarrollo integral durante el cuatrienio. Por su parte, Generación E, presenta un cumplimiento del 88,43%, logrando vincular a 282.981 jóvenes a programas de educación superior con descuentos o gratuidad en la matrícula. El programa Jóvenes en Acción alcanzó un cumplimiento récord del 117,59% sobre su meta original, involucrando a 587.954 jóvenes entre el 2018 y el 2022 y consolidándose como uno de los programas de transferencias monetarias más relevantes del país.

Los jóvenes en la perspectiva de la misión de empleo

La Misión de Empleo del 2020 tenía entre sus propósitos diagnosticar el estado del mercado laboral colombiano y definir las pautas para su recuperación postpandemia con miras al largo plazo. Siguiendo el ejemplo de versiones anteriores, puntualmente la Misión del Empleo de la OIT (1970) y la Misión Chenery (1986), la misión planteó importantes reformas estructurales para el fomento del empleo formal en diversos

grupos poblacionales, siendo uno de los más importantes, tanto por su magnitud como por sus implicaciones futuras, los jóvenes.

De acuerdo con la Gran Encuesta Nacional sobre Jóvenes (2021) (ver Gráfica 6), los jóvenes mayoritariamente citaron la falta de empleo como el principal problema que enfrenta el país. Esto es coherente con el repunte del desempleo y la informalidad laboral como consecuencia directa de la pandemia.

Gráfica 6. Principales temas que preocupan a los jóvenes en Colombia.

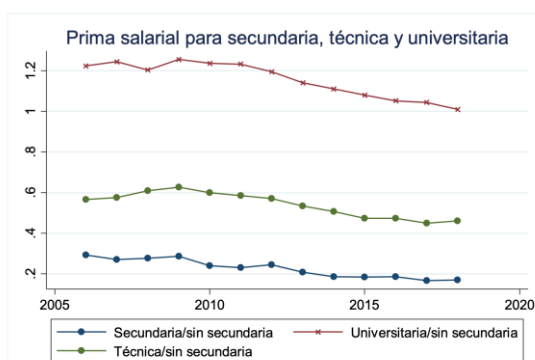


Fuente: Gran Encuesta Nacional sobre Jóvenes (2021)

Es importante notar que las causas que motivan el desempleo juvenil suelen ser diferentes a aquellas que afectan a otros grupos poblacionales. Sin embargo, en el caso de Colombia, uno de los mayores retos que enfrenta la juventud para poder emplearse de manera formal viene de la baja productividad que caracteriza, paradójicamente, a todos los niveles de formación. De hecho, la misión dedica una sección completa a diagnosticar el estado de la Educación Vocacional y Técnica (EVT) pues esta cumple varios papeles en la dinamización del mercado laboral, pero ante todo permite formar trabajadores más productivos y mejor preparados para afrontar las demandas del mercado laboral.

Para lograrlo, la EVT no solo debe contar con un portafolio amplio y certificado de programas en cada uno de sus tres subsistemas de formación (técnica laboral, técnica profesional y tecnológica) sino también lograr identificar y coordinar las demandas del sector productivo con su oferta. Una prima salarial decreciente para la educación universitaria y técnica (ver Gráfica 7) demuestra que dichos mercados de formación son disfuncionales, al no lograr generar una oferta de programas coherente con las necesidades de las empresas.

Gráfica 7. Prima salarial con tendencia decreciente para todos los niveles de formación.



Fuente: Misión de Empleo (2022)

Uno de los principales obstáculos que identifica la Misión de Empleo para mejorar la posición de la EVT en el país es separar las funciones del SENA, con tal de que no sea oferente y regulador simultaneo de estos servicios. Si bien los oferentes de la EVT en el país no son solo entidades públicas, el SENA es el operador con mayor poder de mercado al no solo ofrecer cursos gratuitos sino también tener el presupuesto público más grande de la región para este tipo de servicios (0,32 del PIB). Además, su rol como coordinador de las mesas sectoriales (aquellas que definen los programas ofrecidos de acuerdo con las necesidades del sector productivo) le permiten al SENA regular no solo su propia oferta sino también la de los operadores privados. Esto es problemático, pues el presupuesto destinado a la EVT no está atado a resultados de colocación laboral, lo

que hace que el sistema carezca de incentivos suficientes para crear un mercado de formación eficiente.

La Misión de Empleo reconoce, entre las principales apuestas de política pública orientadas a fomentar el empleo y la formalización juvenil, la implementación de salarios diferenciados para jóvenes, con esquemas de seguridad social flexibles. Además, reconoce la necesidad de reformar la EVT en el país, dándole al Ministerio de Educación Nacional mayores competencias en su regulación y condicionando parte de su presupuesto a la obtención de resultados.

Marco legal de la recuperación laboral y Ley de inversión social

Dadas las altas tasas de desempleo juvenil, la presión a la informalidad a la que se ven obligados los jóvenes, que lleva a que unos 20 millones en América Latina y el Caribe no estudien ni trabajen dado el desaliento por falta de oportunidades laborales (Organización Internacional del Trabajo, 2022).

En materia de estímulos a la empleabilidad en la formalidad, la Ley 2155 de 2021 incluyó como parte de los incentivos a la creación de nuevos empleos en el artículo 24:

“Con el objetivo de mitigar los efectos socioeconómicos asociados a la pandemia del COVID-19, y reactivar la generación del empleo formal, créase el incentivo a la generación de nuevos empleos que permitirá financiar costos laborales como los pagos de seguridad social y parafiscales, y el cual estará dirigido a los empleadores que generen nuevos empleos mediante la contratación de trabajadores adicionales en los términos a que hace referencia este artículo.

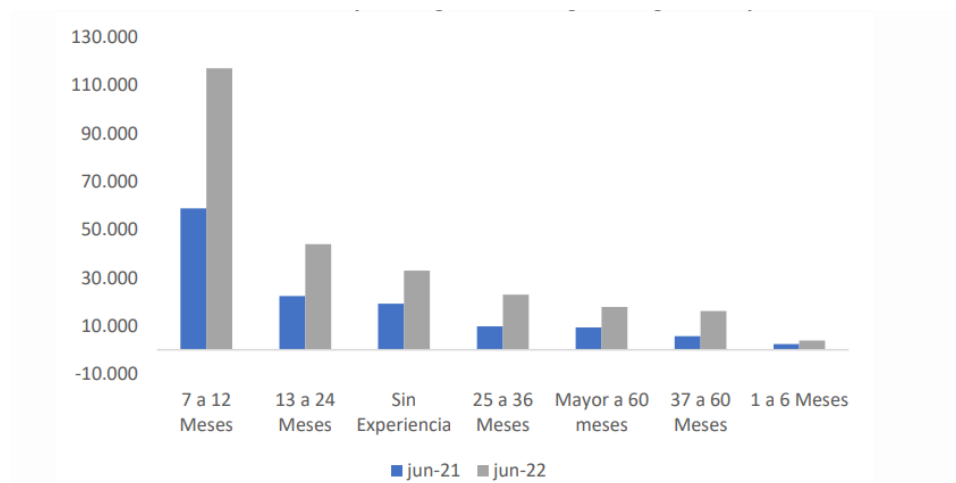
Tratándose de trabajadores adicionales que correspondan a jóvenes entre 18 y 28 años, el empleador recibirá como incentivo un aporte estatal equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), por cada uno de estos trabajadores adicionales.”

Más allá del necesario apalancamiento de la creación de empleo en clave juvenil, de cara a la revisión de la política contenida en la norma de referencia, prevista en el párrafo 7 para agosto de 2023, resulta conveniente evaluar la inclusión de condicionantes sociales que potencialicen los réditos sociales del esfuerzo fiscal del programa.

En este sentido, resulta conveniente incluir parámetros para reforzar el vínculo entre los sistemas de formación para el trabajo y el sistema laboral para favorecer la transición a espacios de trabajo decente, incluyendo estrategias de superación de la trampa de la inexperiencia laboral.

La evidencia demuestra los patrones de experiencia laboral en la demanda a lo que, resulta conveniente ligar la estrategia de promoción del empleo juvenil. (Gráfica 8)

Gráfica 8. Ofertas de empleo registradas por rangos de experiencia (Junio 2021-Junio 2022)



Fuente: Servicio Público de Empleo (2022)

Así las cosas, resulta conveniente incluir condicionantes que favorezcan y estimulen la adquisición de experiencia requerida a los patrones prevalente orientados a los 24 meses de acuerdo con la evidencia que edifique la estrategia.

Referencias

- DANE (2022a). Mercado laboral de la Juventud.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/boletin_GEIH_juventud_mar22_may22.pdf
- DANE (2022b). Mercado laboral: principales resultados Junio 2022.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_ext_empleo_jun_22.pdf
- DNP. (2022). *DNP - Sinergia*. Sinergia. Recuperado 9 de agosto de 2022, de <https://sinergiapp.dnp.gov.co>
- Fedesarrollo. (2021). *Descifrar el futuro*. Penguin Random House.
- MinTrabajo. (2021). *Con incentivos para la reactivación del empleo, mayor propósito del sector trabajo en postpandemia*. Recuperado 11 de agosto de 2022, de <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2021/noviembre/con-incentivos-para-la-reactivacion-del-empleo-mayor-proposito-del-sector-trabajo-en-postpandemia>
- Misión de Empleo. (2022). *Ampliando las opciones del mercado laboral: el presente y el futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia* (N.º 22-01). Universidad Eafit.
https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe_Final_Doc_Diagnostico/Presente_y_futuro_educacion_vocacional.pdf
- UGPP. (2022). *Generación nuevo empleo*. paf.ugpp.gov.co. Recuperado 9 de agosto de 2022, de <https://paef.ugpp.gov.co/ver20/dfV3Consolidado>

Anexo

Tabla 4. Tasa de ocupación por departamentos 2021 - 2022

Departamento	2021		2022		Variación anual joven	Variación anual resto	Brecha TO Resto/TO Joven
	Joven	Resto	Joven	Resto			
Antioquia	43.26	52.10	49.34	59.29	6.08	7.19	1.20
Atlántico	37.21	58.70	40.90	65.09	3.69	6.39	1.58
Bogotá	46.14	59.61	46.41	63.41	0.27	3.79	1.33
Bolívar	44.25	66.12	36.24	63.36	(8.01)	(2.76)	1.61
Boyacá	29.98	49.86	37.36	56.14	7.38	6.27	1.57
Caldas	41.84	52.32	43.32	53.08	1.48	0.76	1.24
Caquetá	38.45	55.91	45.03	59.76	6.59	3.86	1.39
Cauca	45.08	56.02	48.13	61.95	3.04	5.94	1.27
Cesar	33.80	58.97	32.02	57.60	(1.77)	(1.37)	1.77
Córdoba	40.72	64.03	38.37	59.68	(2.35)	(4.36)	1.56
Cundinamarca	41.12	55.91	50.71	59.20	9.59	3.28	1.25
Chocó	24.78	46.47	25.61	51.28	0.82	4.81	1.94
Huila	35.32	51.23	42.36	57.60	7.04	6.37	1.40
La Guajira	56.76	76.53	47.73	70.55	(9.02)	(5.98)	1.41
Magdalena	36.94	60.00	36.71	62.69	(0.23)	2.69	1.67
Meta	39.34	54.23	44.39	61.73	5.05	7.50	1.38
Nariño	53.54	69.14	55.32	74.86	1.78	5.72	1.32
Norte de Santander	40.60	53.94	43.13	57.00	2.53	3.06	1.32
Quindío	37.83	49.26	41.89	53.45	4.06	4.19	1.29
Risaralda	41.93	52.11	42.62	53.29	0.69	1.18	1.25
Santander	36.39	52.39	42.63	59.24	6.24	6.85	1.41
Sucre	37.14	62.99	37.24	64.10	0.09	1.11	1.71
Tolima	31.83	45.68	40.07	52.92	8.23	7.24	1.37
Valle del Cauca	38.21	51.95	45.61	58.36	7.41	6.41	1.32
Arauca	23.06	39.64	29.68	46.83	6.62	7.19	1.64

Casanare	52.50	67.80	53.87	70.42	1.37	2.63	1.30
Putumayo	27.09	46.52	36.69	50.57	9.60	4.05	1.52
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	32.32	61.34	42.97	70.06	10.65	8.72	1.75
Amazonas	32.82	58.89	34.10	65.88	1.28	6.99	1.86
Guainía	24.03	52.13	34.55	60.91	10.52	8.78	1.93
Guaviare	64.92	74.81	69.68	79.54	4.76	4.73	1.15
Vaupés	26.55	56.80	35.28	60.92	8.73	4.12	1.90
Vichada	38.20	55.75	49.82	64.05	11.61	8.29	1.36

Fuente: GEIH

Elaboración: Autores

Tabla 5. Estructura ocupacional, informalidad y salario mediano de jóvenes y resto de la población

		RESTO						JOVENES						
		Hombres			Mujeres			Hombres			Mujeres			
		porcentaje	% informalidad	salario mediano	porcentaje	% informalidad	salario mediano	porcentaje	% informalidad	salario mediano	porcentaje	% informalidad	salario mediano	
2021	1	Directores y gerentes	5.55%	23.76%	1,416,966	6.25%	19.15%	1,422,475.00	2.48%	28.06%	1,228,037	4.20%	21.97%	1,133,573.00
	2	Profesionales, científicos e intelectuales	10.20%	24.80%	2,354,492	16.19%	16.15%	1,909,490.00	6.31%	23.08%	1,504,608	14.14%	25.44%	1,416,966.00
	3	Técnicos y profesionales del nivel medio	4.91%	35.80%	1,232,812	6.57%	14.69%	1,128,456.00	5.01%	32.07%	944,644	8.11%	13.34%	954,982.10
	4	Personal de apoyo administrativo	2.94%	8.75%	957,869	6.86%	11.75%	987,398.90	5.66%	12.85%	925,751	12.00%	16.68%	867,410.80
	5	Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	15.65%	63.27%	899,301	31.47%	73.87%	847,617.30	17.85%	63.28%	856,792	36.37%	68.17%	838,078.10
	6	Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	13.47%	89.89%	708,483	3.59%	80.34%	852,924.60	11.09%	83.86%	572,847	2.39%	76.12%	852,924.60
	7	Oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados	16.37%	73.68%	858,234	7.11%	84.72%	752,303.90	16.37%	65.99%	853,485	6.67%	81.37%	755,715.10

	8	Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	11.99%	60.83%	881,935	1.90%	46.01%	855,647.00	9.81%	62.84%	866,909	1.82%	42.55%	853,485.10
	9	Ocupaciones elementales	18.92%	67.21%	846,342	20.06%	78.72%	668,321.60	25.42%	64.63%	755,715	14.30%	77.92%	426,742.50
2022	1	Directores y gerentes	6.67%	29.79%	1,766,004	7.22%	20.93%	1,714,337.00	2.56%	34.69%	1,147,903	4.61%	20.06%	1,147,903.00
	2	Profesionales, científicos e intelectuales	9.88%	20.67%	2,649,007	14.57%	15.19%	2,222,617.00	7.06%	19.34%	1,778,094	12.19%	18.45%	1,422,475.00
	3	Técnicos y profesionales del nivel medio	6.40%	33.12%	1,422,475	7.16%	12.49%	1,333,570.00	5.70%	24.78%	1,076,523	7.15%	11.35%	1,002,218.00
	4	Personal de apoyo administrativo	3.28%	6.83%	1,082,739	7.28%	11.04%	1,066,856.00	6.51%	9.93%	902,283	13.08%	8.52%	913,826.20
	5	Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	14.47%	59.58%	913,826	29.54%	71.62%	883,002.20	15.92%	57.98%	889,047	37.84%	65.19%	822,443.60
	6	Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	9.70%	90.46%	794,702	2.69%	87.03%	883,002.20	7.37%	87.97%	767,614	1.89%	77.44%	883,002.20
	7	Oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados	14.64%	69.00%	913,826	6.21%	81.54%	883,002.20	12.76%	61.37%	897,102	5.43%	74.39%	889,046.90
	8	Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	12.48%	61.54%	986,813	2.30%	44.25%	897,102.40	10.27%	61.16%	897,102	2.18%	36.37%	889,046.90
	9	Ocupaciones elementales	22.47%	67.25%	883,002	23.04%	76.14%	717,681.90	31.85%	60.85%	830,235	15.63%	72.11%	541,369.70

Fuente: GEIH

Elaboración: Autores