

**LaboUR**

Observatorio Laboral de la Universidad  
del Rosario



Universidad del  
**Rosario**

## **INFORME 2:**

# **PERFIL JUVENIL URBANO DE LA INACTIVIDAD Y EL DESEMPLEO EN COLOMBIA**

**Autores:**

**Vanessa Ospina Cartagena  
Andrés García-Suaza  
Juan Carlos Guataquí  
Iván Jaramillo Jassir**

**Marzo 2017**

# PERFIL JUVENIL URBANO DE LA INACTIVIDAD Y EL DESEMPLEO EN EL PAIS

## Principales Resultados

- En el conjunto de las 13 principales ciudades del país, Medellín (20.84%) y Pereira (19.92%) son las ciudades con mayor índice de envejecimiento (porcentaje de la población de 55 años de edad o más sobre la población total).
- Las ciudades de Cartagena (18.6%) y Cúcuta (18.83%) tienen los mayores porcentajes de población joven (15-24 años) entre las 13 principales ciudades del país.
- El 16% de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad de la población de las 13 ciudades principales del país no están recibiendo algún tipo de formación educativa, ni laborando ni buscando un empleo, son lo que se denominan NiNis (jóvenes que ni estudian, ni trabajan).
- Aun cuando pueden compartir la condición de NiNi, las razones para no trabajar ni estudiar que tienen hombres y mujeres, son radicalmente diferentes. Mientras un porcentaje importante de hombres son desempleados, las mujeres en su mayoría están dedicadas a labores en el hogar.
- El desempleo al parecer no está necesariamente asociado a la problemática de los NiNis. Existen ciudades con tasas de desempleo similares, pero con diferentes niveles de incidencia de NiNis.
- Los logros educativos de la población que Ni Estudia Ni Trabaja están muy por debajo de jóvenes en circunstancias laborales y/o educativas. Sólo el 19% del total de los Ninis alcanzaron un título profesional, comparado con el 38% correspondiente al resto de los jóvenes.
- La estrategia de intervención jurídica en materia de promoción del empleo juvenil debe reenfocarse hacia la promoción de la vinculación laboral con vocación de estabilidad, a través de políticas activas en cabeza del Servicio Público de empleo que estimulen la inserción en el sistema de relaciones laborales.
- La regulación contenida en la Ley 1780 de 2016 que establece un mecanismo de pago de la libreta militar por conducto de la vinculación laboral debe ser rediseñado para eliminar la libreta militar como requisito de vinculación laboral que constituye una de las principales barreras de acceso al sistema laboral en Colombia.
- El mayor componente porcentual de la problemática de los NiNis tiene un marcado acento femenino. Son las mujeres, a partir de los 17 de años de edad, el sexo que representa un porcentaje mayor, y creciente, del total de NiNis. La problemática, a largo plazo, es que, para las mujeres jóvenes, la circunstancia de la marginación educativa y la inactividad laboral se juntan con una temprana maternidad, marginando temporalmente a estas mujeres de sus perspectivas laborales.

## Introducción: Colombia y la problemática internacional de los NiNis<sup>1</sup>.

Los procesos de cambio estructural e inserción en la economía global plantearon diversos desafíos a la política pública latinoamericana en los 1980s y 1990s, desafíos a los cuales se pueden identificar diversos grados de abordaje y éxito entre los países latinoamericanos. De ellos, la problemática laboral de los jóvenes (acceso a la educación, calidad de la misma, dificultades de acceso al primer empleo y en la acumulación de experiencia laboral, marginación de los circuitos económicos), que empezó siendo diagnosticada a partir de una perspectiva marcadamente económica es decir como un problema de deficiencia de capital humano que se podría resolver mejorando la retención educativa, ha venido mutando hasta constituirse en un fenómeno multidimensional que no puede ser comprendido sin una perspectiva interdisciplinaria.

Independiente de la cobertura geográfica, los criterios demográficos y la precisión/generalización de la caracterización de la población afectada, existe un claro consenso de la preocupante dimensión del fenómeno. De acuerdo al Banco Mundial (2016), estima en más de 20'000.000 de personas (uno de cada cinco en el grupo etario de 15 a 24 años) la dimensión cuantitativa del fenómeno de los NiNis para Latinoamérica. Esta cifra es particularmente preocupante dada su persistencia, creciente y el hecho de que estos dos aspectos se hayan presentado en un contexto regional de reducción de la desigualdad y la pobreza.

Como veremos, para el caso de Colombia en el contexto urbano, existen dos elementos

estructurales que soportan el llamado a la preocupación sobre la problemática de los NiNis. El primero de ellos es un elemento dinámico: la marginación educativa y la inactividad laboral constituyen una verdadera trampa de pobreza. Los individuos afectados por la problemática dejan de avanzar en sus logros educativos, no acceden a experiencia laboral y se marginan en general de los espacios económicos y sociales que la sociedad puede haber contemplado para la inserción socioeconómica con la que debe contar para su dinámica intergeneracional. Y, por otra parte, es una problemática con una grave perspectiva de género: la inactividad laboral y la marginación educativa afectan más severamente a las mujeres jóvenes que a sus contrapartes masculinas.

Como veremos, la problemática de inactividad y marginación educativa afectan de forma diferencial a hombres y mujeres, constituyendo para estas últimas una marginación más estructural, definitiva y costosa que para los hombres. Una joven NiNi se asemeja más a una mujer de mayor edad en sus roles reproductivo (temprano) y su posición en el hogar que un joven NiNi y su eventual semejante de mayor edad.

En este informe, el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario trata de arrojar luces sobre las características de esta población y sobre los patrones regionales diferenciales de la misma, tratando de llamar la atención sobre enfoques diferenciales y apropiados de política regional y de poblaciones vulnerables.

---

<sup>1</sup> La acepción NiNi (Ni estudia Ni trabaja) tiene traducciones equivalentes en otros idiomas y regiones. En Europa se denominan NEETs (No trabajan, no

reciben formación para el trabajo y no estudian) y en Brasil se conocen como “nem-nem” (nem trabalha, nem estuda).

## 1. El mercado laboral juvenil urbano en Colombia: Una caracterización de la inactividad y la marginación laboral.

En este aparte presentamos una caracterización de la información sobre aspectos laborales de los jóvenes de las principales 13 ciudades del país, a un nivel de desagregación y combinaciones

En el conjunto de las 13 principales ciudades del país, Medellín (20.84%) y Pereira (19.92%) son las ciudades con mayor índice de envejecimiento (porcentaje de la población de 55 años de edad o más sobre la

temáticas que no habían estado previamente a disposición de los analistas ni de la comunidad. Se

ha utilizado como base de datos la Gran Encuesta Integrada de Hogares para el año 2016, y en su

### a. Estructura demográfica

Como punto de partida para el análisis demográfico es importante resaltar que, como resultado de la transición migratoria, la distribución histórica de la población revirtió su carácter rural a uno urbano en los años 1960s, y ha venido agudizando su concentración en zonas urbanas. No obstante, el país ha distribuido dicha población de una forma relativamente más homogénea en su sistema de ciudades, y ha venido superando la histórica concentración de los 1970s-1990s en las cuatro principales ciudades del país (áreas metropolitanas de Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín), para distribuirse entre un número cada vez más amplio de ciudades secundarias.

Un análisis global (13 ciudades) muestra la existencia de tres grandes componentes etarios (ver gráfico 1). Uno superior, a partir de los 55 años de edad (20.5% del total), uno medio, ubicado entre los 40 y 55 años de edad

módulo de Fuerza de Trabajo. Se han realizado análisis bajo el criterio básico de edad y género, en las categorías laborales de ocupado, desempleado o inactivo. El análisis se ha dividido en cinco categorías conceptuales de interés: demografía, participación laboral, retención educativa, perspectiva de género y análisis por ciudades. La sección inicial busca analizar la relación entre la estructura demográfica de la población y cómo la misma determina patrones particulares de diferencia / semejanza entre los jóvenes y otros componentes etarios de la población. La segunda aborda, luego de la incidencia demográfica, los patrones específicos de participación laboral de los diferentes grupos de edad analizados, y los contrasta en sus comportamientos para las ciudades analizadas.

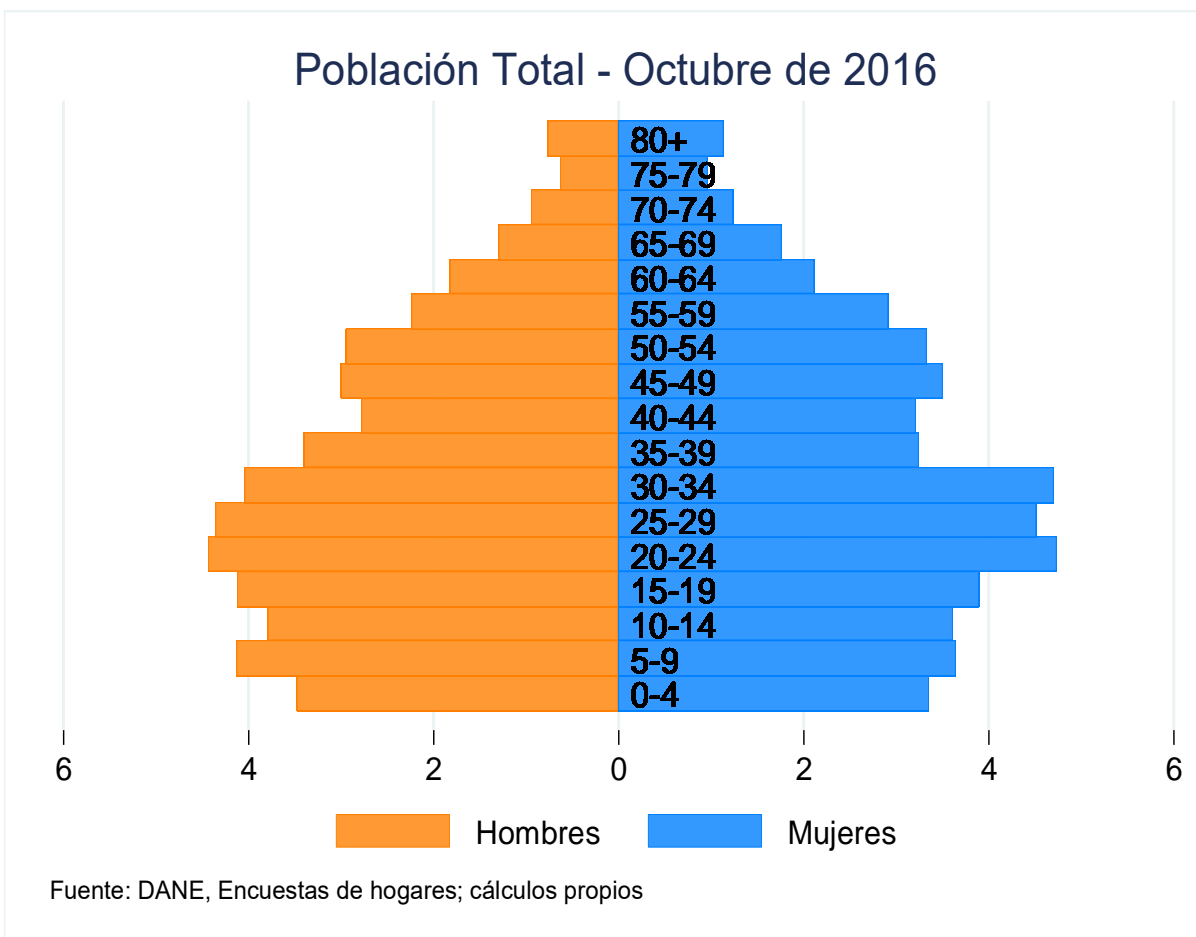
(18.6%), y uno menor, entre los 15 y 34 años de edad (34% del total), con el segmento 35 a 39 años como elemento de transición (6.9% del total). La estructura etaria de las ciudades es aun notoriamente joven, aunque los componentes de 20-24 años y 25-29 ya representan porcentualmente valores más altos que el componente de 14 a 19 años, lo cual refleja la maduración y desaparición del bono demográfico durante la década inmediatamente anterior.

Adicionalmente, y esto es un aspecto que retomaremos

posteriormente, existen ciertos segmentos de edad que, si bien exhiben un mayor porcentaje relativo con respecto al total, también reflejan una mayor participación porcentual femenina que masculina.

Las ciudades de Cartagena (18.6%) y Cúcuta (18.83%) tienen los mayores porcentajes de población joven (15-24 años) entre las 13 principales ciudades del país.

**Gráfico 1. Pirámide poblacional. 13 Principales ciudades de Colombia.**



Fuente: GEIH 2014. Cálculos Observatorio Laboral LaboUR. Universidad del Rosario.

La estructura agregada de las 13 principales ciudades permite un análisis consolidado, pero a su vez oculta, las particularidades de las estructuras laborales de las ciudades analizadas, y dichas particularidades son específicamente importantes para los propósitos de nuestro análisis. El anexo 1 presenta las estructuras (pirámides) demográficas para cada una de las 13 ciudades principales de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. La información de dichas pirámides permite hacer dos tipos de análisis, un análisis entre ciudades, y un análisis al interior de las mismas.

Los principales criterios de comparación son la distribución relativa de los grupos (cohortes) de edad y la composición porcentual por sexo, al interior de una cohorte.

A grandes rasgos, los patrones más interesantes de la estructura demográfica de cada una de las 13 principales ciudades son los siguientes:

**Tabla 1. Estructura demográfica principales ciudades**

Ciudad	% 15-24 años	% 25-39 años	% 40-44 años	% 55 años y más	Aspectos particulares
<b>Barranquilla</b>	17.77	22.39	19.51	15.9	Particular nivel elevado de la población entre 55 y 59 años (4.77%). El componente etario más representativo en el total es el de 20-24 años (9.25%). De los 15 años para abajo, la brecha de género se revierte, y hay porcentualmente más mujeres que hombres.
<b>Bogotá</b>	17.45	24.81	18.91	17.3	Componente más representativo 20-24 años (9.7% del total). Alta brecha de género en general, pero particularmente inversa en el grupo de 15 a 19 años (0.48 puntos porcentuales más hombres). Alta representatividad de población entre 20 y 34 años, particularmente de mujeres.
<b>Bucaramanga</b>	17	25.16	18.13	18.2	Notoria primacía femenina a partir de los 40 años. El componente de edad más representativo es el de 25 a 29 años (13.13%), lo que refleja la mayor intensidad en edad mediana y menor importancia de la población joven.
<b>Cali</b>	17.11	23.37	19.53	17.86	El grupo etario más representativo es el de 15-19 años (8.93%), aunque no es particularmente mayor que otros entre los 10 y los 45 años.
<b>Cartagena</b>	18.6	23.45	17.34	16.29	Una población particularmente joven. El rango de edad de mayor participación porcentual es el de 20 a 24 años, y tiene un marcado sesgo femenino de casi un punto porcentual de diferencia. Reversión de la brecha de género semejante a la de Barranquilla.
<b>Cúcuta</b>	18.83	20.79	18.8	15.43	Mayor representatividad del componente de edad 20-24 años (9.66%). Marcado sesgo femenino. Notorio patrón de los grupos de edad 25-29 y 45-49 años, más representados por mujeres que por hombres, pero, en el caso de estos últimos, una disminución relativa con respecto a los grupos de edad previos y posteriores.
<b>Ibagué</b>	18.37	20.90	18.12	18.97	Población más joven, siendo el nivel de edad más representativo el de 15-19 años, con mayoría masculina (brecha a su favor de 0.47 puntos porcentuales, pp). El grupo de 50-54 años tiene una brecha femenina de 1.5 pp.
<b>Medellín</b>	15.39	25.63	18.66	20.48	Población en edad media (25-29 años, 9.8% es el grupo con mayor incidencia porcentual). La predominancia femenina es notoria, en particular en los grupos de 25-29 y 30-34 años, los más representativos del total (brecha de 1-3 pp).
<b>Montería</b>	19.28	24.09	16.91	14.04	Predominante en edad madura temprana (20 años en adelante). El grupo más representativo es el de 20-24 años (10.77%).
<b>Pasto</b>	17.14	25.87	18.8	16.13	Población en edad media (nótese 25.87% en el grupo agregado 25-39 años). Primacía femenina, más marcada en los grupos 20-24 (0.87 pp) y 40-44 años (1.13 pp).
<b>Pereira</b>	16.24	24.07	17.66	19.92	Población en edad media (grupo más representativo, 30-34 años), con algunos marcados diferenciales de género. (Brechas de 1.8% pp en 25-29 años, 1.28 pp en 45-49 años y 1.01 pp en 60-64 años).
<b>Villavicencio</b>	18.09	24.79	17.64	13.87	Población predominantemente joven. El grupo etario de mayor importancia relativa es el de 25-29 años (10.9%). Los grupos de mujeres entre 20-24 años y 25-29 años representan el 11% de la población total, y en particular la brecha femenina es sumamente alta en el grupo de 20 a 24 años (1.45 pp).

**Fuente:** Elaboración de LaboUR (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario) a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH – DANE).

## **b. Participación laboral**

Para la población joven de 15 a 24 años, la decisión de entrar al mercado laboral es crucial en la senda o trayectoria laboral futura, dado que esta población puede ser susceptible a experimentar largos periodos de desempleo o a tener trabajos de baja calidad, situación que puede persistir por el resto de su vida laboral. De hecho, el primer empleo es una de las mayores preocupaciones de los gobiernos en cuanto a la población joven se refiere, y muestra de ello es la Ley de Primer Empleo que rige en Colombia desde 2010 y el papel de inserción laboral que se ha contemplado para el SENA.

La tasa de participación para las 13 principales ciudades en 2016 fue de 64%, sin embargo, para la población joven dicho indicador es inferior, 56%. Si bien este es un indicador clave para el estudio de la oferta de trabajo, en el caso de la población joven este indicador puede reflejar una visión más real que las meras dinámicas del mercado laboral juvenil. Uno de los determinantes más importantes de la participación laboral juvenil se refiere a resolver una compleja ecuación en la que se debe decidir entre experiencia vs capital humano.

Para algunos jóvenes existen motivaciones fuertes a generar ingresos por lo cual deciden entrar al mercado de trabajo con el objetivo de acumular además experiencia, no obstante, en este lado de la ecuación existe el riesgo de no encontrar empleo. Este riesgo es mayor incluso que el de la media nacional, ya que la tasa de desempleo juvenil se ubica en 11%. En el otro lado de la ecuación, si un joven tiene la posibilidad de seguir acumulando capital humano, las estadísticas lo registran por fuera de la participación laboral, lo cual de ninguna forma es perjudicial desde el punto de vista de

la vida laboral. Pero, se observa que de aquellos que no participan, cerca de 20% no acumulan capital humano y cerca de 70% no tienen ningún tipo de experiencia laboral. Esto pone en perspectiva la problemática de los NiNis, esta población no encuentra solución a la dicotomía de experiencia vs capital humano.

Desde el punto de vista de la participación laboral, ¿son los NiNis todos iguales? Cuando se analiza la participación laboral, una de los aspectos claves son las diferencias entre hombres y mujeres. Mucho se discute sobre los diferenciales salariales entre hombres y mujeres, pero un componente significativo de dichos diferenciales es consecuencia de una serie de decisiones que involucran diferentes perfiles laborales desde que los individuos son jóvenes. De hecho, esto nos lleva también a analizar otras problemáticas que pueden alejar a la población joven de la ecuación,

**Aun cuando pueden compartir la condición de NiNi, las razones para no trabajar o estudiar de hombres y mujeres son radicalmente diferentes.**

**Mientras un porcentaje importante de hombres son desempleados, las mujeres en su mayoría están dedicadas a labores dentro del hogar.**

experiencia vs capital humano, como es el caso de embarazo juvenil, el cual ronda tasas de 20% del total de embarazos. Lo que implica que los NiNis hombres y mujeres son diferentes. Así entonces se observa que entre las mujeres que hacen parte de la población joven, 21.6% tienen compromiso marital, es decir, están casadas o en unión libre; pero este indicador es mucho mayor entre las NiNis, 41.9%.

En el caso de los hombres la situación es contrastante, pues en el total de jóvenes este porcentaje es de 12.3%, mientras que entre los NiNis es 5.8%. De este modo las motivaciones hacia la participación laboral, o, dicho de otra forma, las razones estar por fuera del mercado

laboral entre hombres y mujeres son radicalmente diferentes, y consecuencia de ello pueden ser los diferenciales de salarios, ocupaciones y otras variables de mercado laboral.

Una diferencia llamativa entre hombres y mujeres que se observa en este estudio, que además permite contextualizar los datos anteriores, hace referencia a que, para las 13 principales ciudades, se encuentra un número mayor de jefes de hogar mujeres (17.465) que hombres (11.428), y adicionalmente casi 100.000 mujeres conyugues cuya principal actividad son los oficios del hogar. Lo que nos trae a otro reconocido debate sobre el papel primordial que juega la mujer dentro de la estructura de producción en el hogar, incluso desde edades tempranas. Esta diferencia es aún más marcada en términos de participación laboral puesto que 40% de los NiNis están buscando empleo, mientras que el caso de las mujeres el porcentaje es solo 13.5%.

Todo esto implica que si bien los NiNis son una problemática donde se debe poner los ojos de la política económica, las medidas que se tomen deben tener en cuenta que mientras los hombres en su mayoría sufren las situaciones propias de entrar al mercado de trabajo, en el caso de las mujeres, las NiNis no solo no estudian ni trabajan, además están fuera del mercado.

### **c. Retención Educativa**

La educación o formación de capital humano de un país está estrechamente relacionada con el crecimiento económico y la igualdad social, por lo cual los gobiernos han intensificado sus esfuerzos en lograr mayores niveles de educación y/o mejorar la capacitación de su población. La educación, y por ende la

acumulación de capital humano, tiene además un papel determinante en el ámbito social ya que cumple un rol redistributivo y ayuda a igualar las condiciones de vida de sus habitantes. La población de más bajos ingresos encuentra en su formación profesional una puerta para salir de las trampas de pobreza, y, particularmente para las mujeres, la educación ha sido un importante determinante en su independencia económica y el incremento de su participación laboral. Hoy en día las mujeres gozan de mejores niveles de educación y mayores libertades económicas y sociales de las que tenían hace 50 años, gracias en gran parte al rol de la formación.

Ahora bien, al observar las actividades de los jóvenes en las 13 principales ciudades

**Alrededor del 16% de la población joven perteneciente a las 13 ciudades principales del país, consideran que la formación para el trabajo, o especialización en un tema no representa una prioridad.**

colombianas para octubre de 2016, se encuentra que sólo el 53% de ellos

estaba recibiendo algún tipo de educación (asistiendo a la escuela, colegio o universidad); de los cuales el 52% eran mujeres (Ver Anexo 3). Es decir que *1'759.766 jóvenes de las ciudades más grandes del país, y con mayor acceso a oportunidades educativas, no se encontraban estudiando*. Sin embargo, estudiar no es para muchos jóvenes la única alternativa, algunos deciden o tienen que acudir primero al mercado laboral antes de continuar su formación; este segmento de jóvenes trabajando representaba un 32% del total de la población en este rango de edad en 2016, un 4.2% más de los jóvenes (155.868 personas) combinaban sus actividades diarias entre estudiar y trabajar.

El fenómeno de los NiNis está relacionado con el hecho de que para una parte de los jóvenes la educación no resulta atractiva, no les parece



rentable o bien, los sistemas de retención educativa no están funcionando. Es por ello que para el 16% de la población joven en las 13 principales ciudades colombianas, formarse para el trabajo o especializarse en un tema no representa una prioridad, por lo que en su tiempo libre o bien buscan trabajo o se dedican a otras actividades como realizar oficios en el hogar, cuidar o atender niños y asistir a eventos de capacitación en algún tema.

Así los logros educativos de la población que Ni Estudia Ni Trabaja están muy por debajo de los que el resto de jóvenes han conseguido, pues sólo el 19% alcanzaron niveles de educación profesional, mientras que para el total de los jóvenes la cifra es del 38%. Además, casi el 50% de los NiNis alcanza únicamente un nivel de educación media y un 9% más (53.768) tienen niveles de educación primaria o ninguno.

El bajo nivel de formación de los NiNis los pone en una desventaja en un mercado laboral cada vez más especializado, principalmente si se tiene en cuenta el hecho de que estos jóvenes habitan en las grandes ciudades, en donde el promedio de años de educación de la fuerza de trabajo es mucho más alto comparado con los 9.9 años de educación que ellos alcanzan en promedio. Cuando la población NiNi decide o puede ingresar al mercado laboral, ingresan por tanto como mano de obra poco calificada y con altas probabilidades de ingresar al mercado laboral informal, hechos que se ven reflejados en menores salarios y peores condiciones de trabajo; como resultado, las decisiones educativas de las NiNis se convierten en un obstáculo más para salir de la pobreza, especialmente si se tiene en cuenta que el 80% de los NiNis pertenecen a estratos socioeconómicos bajos.

#### d. Perspectiva de Género

Como se pudo apreciar en la sección de análisis demográfico, los patrones demográficos y laborales tienen particulares comportamientos una vez se combina un estado demográfico (edad), laboral (participación, ocupación, desempleo) y el sexo del grupo analizado, más aún en ciudades específicas. En el análisis se enfatizó la consideración de la brecha de género – el hecho de que uno de los dos sexos tenga una mayor participación en un grupo de edad específico –, encontrando que, en general, la brecha no suele ser superior a 1.5 puntos porcentuales para cualquier grupo de edad en las 13 ciudades analizadas.

**Los logros educativos de la población que NiNi están muy por debajo de los que el resto de jóvenes han conseguido, sólo el 19% del total de los Ninis alcanzaron un nivel profesional.**

No obstante, una vez se va desagregando la población de forma más profunda, surgen patrones diferenciales de género. A analizar este aspecto está dedicada esta sección. De acuerdo a criterios de edad y de categorías laborales, hemos ido depurando la población total para identificar a nuestro grupo de interés, los NiNis. Inicialmente nos concentramos en los niveles de edad y en la división por género. A partir de identificar dos grupos etarios de interés (15-19 años y 20-24 años) y de la división por criterio de género, identificamos a individuos que no se encuentran desarrollando actividades educativas y/o económicas (económicamente activos, ya sea empleados o desempleados buscando empleo).

A continuación analizaremos los patrones en que estas categorías interactúan, para las 13 principales ciudades de Colombia.

El Anexo 2 presenta la composición porcentual de la población entre 15 y 24 años, por tipo de actividad principal desarrollada (estudio, trabajo, Ni Estudio Ni Trabajo), para los rangos 15-16, 17-18, 19-20, 21-22 y 23-24 años de edad. El primer punto a destacar es la relación inversa entre educación y empleo: a medida que se incrementa la edad, menos individuos se educan, y más pasan a engrosar el empleo. Mientras que la población entre los 15-16 años que se educa representa cerca de 25 puntos porcentuales (una de cada cuatro personas) para las 13 principales ciudades, sólo representa un 5% para individuos de 23-24 años de edad (1 de cada 20 personas). En general este patrón se presenta tanto para el total de las 13 ciudades como para cada una de ellas. Por otra parte, los NiNis se disparan a partir de los 17 años de edad, para cuando ya se ha culminado al menos la educación básica media o incluso se está a punto de terminar el ciclo de secundaria.

El segundo aspecto, y es al que hace referencia esta sección en particular, es si las tres categorías analizadas se comportan de forma diferente para cada sexo, y la respuesta es que ello efectivamente es así, y más aún en ciertas ciudades específicas, lo cual confirma el análisis de cluster presentado en la siguiente sección. Es importante resaltar que en el imaginario popular se considera que el carácter de NiNis se asimila más al sexo masculino, pero nuestro análisis demuestra que ello no es así: a partir de los 17 años de edad, cuando el porcentaje de jóvenes NiNis se incrementa, esto resulta ser más notorio para mujeres que para hombres. Otro aspecto que resulta particularmente preocupante es que esta categoría no se reduce de forma notoria a medida que se incrementa la edad, lo cual refuerza la percepción de los NiNis como una circunstancia estática que efectivamente inactiva económicamente a los individuos.

### e. Análisis por ciudades

Tanto en la introducción como en diferentes apartes de este documento se ha discutido y discutirá el hecho de que la incidencia (dimensión, tamaño de la problemática) de NiNis está estrechamente relacionada con aspectos como el género, el tamaño de la población joven, las posibilidades de encontrar empleo del área urbana específica, y el nivel de educación de su población. Dicha relación es compleja, dada la interrelación entre todas estas variables. Es posible que si se trata de un área urbana relativamente pequeña, un porcentaje comparativamente mayor de su población joven no logre obtener un empleo, y ello por ende afecte tanto el número de NiNis como el nivel educativo presente y futuro de la población. Con el fin de analizar cómo se relacionan estos

bajo diferentes condiciones del mercado de trabajo, es interesantes

**Son las mujeres, a partir de los 17 de años de edad, el sexo que representa un porcentaje mayor, y creciente, del total de NiNis.**

estudiar las diferencias para las principales ciudades.

Dichas diferencias están representadas en los diagramas tipo radar que muestran el ranking (de mayor a menor) para las 13 principales ciudades teniendo como variables de referencia el porcentaje de NiNis, el porcentaje de población joven, la tasa de desempleo, el porcentaje de mujeres jóvenes y el nivel educativo promedio. Para el caso de nivel educativo promedio, un ranking menor indica un nivel educativo más bajo, mientras que para las demás variables un ranking menor indica mayores niveles. De dicho análisis se espera encontrar que la incidencia de NiNis se relacione con mayores niveles de población joven, mayor porcentaje de mujeres, y una

mayor tasa de desempleo. Sin embargo, y de manera interesante, se observa (ver gráfico 2) que dicha relación no es simétrica alrededor de las ciudades, indicando que el porcentaje de NiNis puede estar influenciados por diferentes factores entre las ciudades. Particularmente, en una ciudad como Cartagena se observa el nivel más alto de NiNis, lo cual coincide con altas tasas de desempleo y bajos niveles de educación. Esto contrasta con la situación de ciudades como Manizales y Barranquilla donde la tasa de desempleo es relativamente baja, pero existe un amplio grupo de jóvenes que ni estudian ni trabajan, o Medellín donde la tasa de desempleo es alta respecto al promedio nacional, pero hay una baja incidencia de NiNis. Esto incluso podría explicarse por factores idiosincráticas como la estructura familiar.

### **¿Podemos encontrar algunas similitudes entre ciudades?**

Para responder esta pregunta, en el gráfico 3 agrupamos las ciudades de acuerdo al conjunto de variables antes mencionado. Este ejercicio es interesante, puesto que las ciudades se asocian de acuerdo a sus similitudes sin caer en criterios arbitrarios, lo cual en este caso, está asociados a variables demográficas estructurales y la incidencia de nuestro fenómeno de interés, los NiNis. Es interesante que en el nivel más alto de agrupación (2 grupos) permite identificar ciudades de baja incidencia de NiNis (parte izquierda del gráfico) y ciudades de alta incidencia (parte derecha del gráfico).

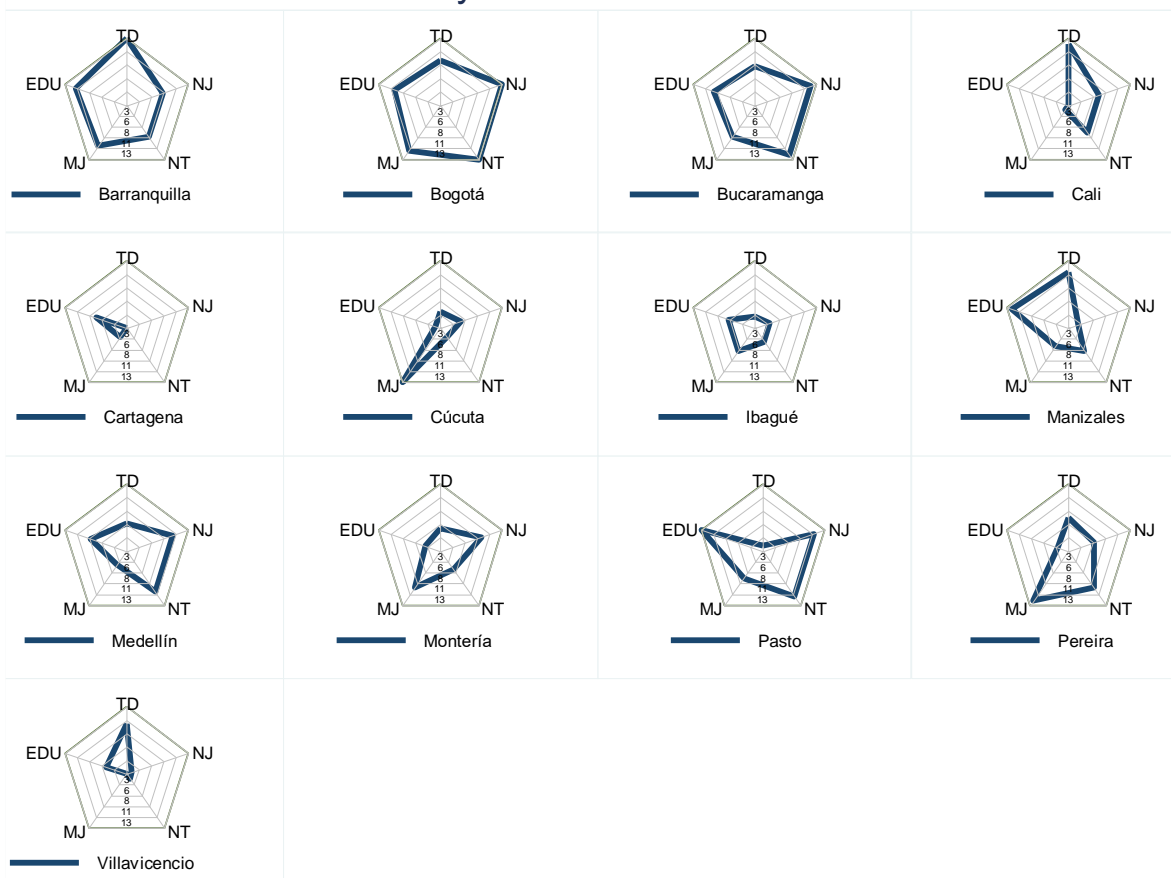
Al nivel de mayor desagregación, los resultados permiten encontrar agrupaciones muy naturales, de acuerdo a los datos registrados en el gráfico anterior, e.g., Cartagena resulta ser una ciudad muy

diferente, registrando los indicadores más altos en la mayoría de indicadores. Por su parte, Bogotá y Bucaramanga resultan ser muy similares como también se mostró en el análisis anterior, mientras que Cali, Manizales están muy correlacionadas, lo cual está relacionado con las altas tasas de desempleo, y Cucuta y Pereira presentan alto porcentaje de mujeres jóvenes. Otro aspecto de interesante corresponde a las diferencias entre las grandes ciudades, Bogotá-Medellín-Cali. Si bien existe cierto nivel de similitud entre Bogotá y Medellín, se puede considerar como parte de un mismo grupo o clúster a un nivel alto de agregación. El caso de Cali es llamativo, pues se asimila en factores a ciudades como Manizales, Barranquilla y Villavicencio.

Pueden observarse ciudades con tasas de desempleo similares pero diferentes niveles de incidencia del NiNis.

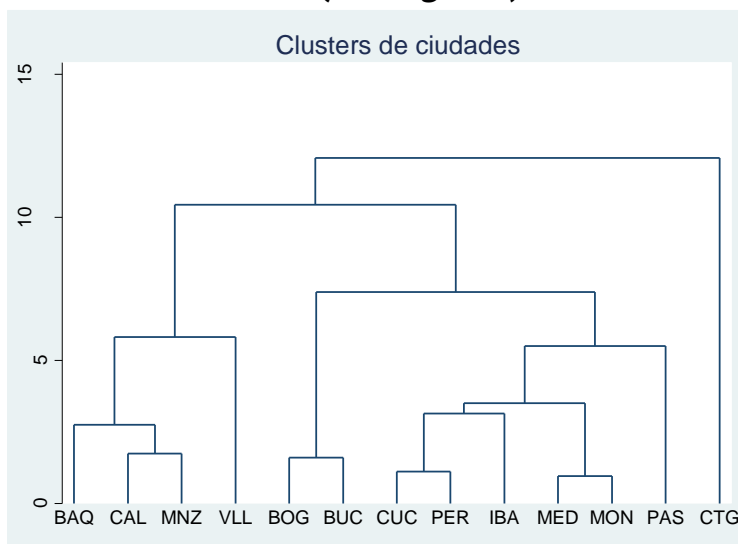
**Gráfico 2. Ranking Ninis, educación, participación y empleo por ciudad**

**Jóvenes y Ninis - Octubre de 2016**



Nota: TD (Tasa de desempleo), EDU (Años promedio de educación), MJ (Porcentaje de mujeres jóvenes), NT (Porcentaje de Ninis respecto al total), NJ (Porcentaje de Ninis). Cálculos de los autores a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2016.

**Gráfica 3: Estructura Diferencial de la Problemática Laboral de NiNis por ciudades. 2016 - (Dendograma)**



Nota: PAS (Pasto), IBA (Ibagué), BOG (Bogotá), BUC (Bucaramanga), MED (Medellín), MON (Montería), PER (Pereira), MNZ (Manizales), BAQ (Barranquilla), CAL (Cali), VLL (Villavicencio), CTG (Cartagena), CUC (Cúcuta). Cálculos de los autores a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2016.

## 2. Política Pública: Normatividad y Ley de Primer Empleo

Una de las iniciativas más elocuentes de la percepción de la problemática del empleo juvenil fue la Recomendación del Consejo Europeo de que se estableciera una Garantía Juvenil en el año 2013. El costo fiscal de la problemática juvenil de inactividad laboral y marginación educativa fue estimado en un 1.2% del PIB de la Unión Europea, lo cual ameritó la formulación de una política de intervención y acompañamiento en materia de empleo juvenil que se materializó en la recomendación a los Estados miembros de la Unión Europea de “velar para que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados, o de haber terminado su educación formal”.

**La regulación contenida en la Ley 1780 de 2016 que establece un mecanismo de pago de la libreta militar por conducto de la vinculación laboral debe ser rediseñado, constituye una de las principales barreras de acceso al sistema laboral en Colombia.**

El punto de partida para otorgar la Garantía Juvenil sería el registro del potencial beneficiario en un servicio de empleo, y para los eventuales beneficiarios que no estuviesen inscritos en un servicio de empleo, los Estados miembros deberían definir un punto de partida correspondiente para otorgar la Garantía Juvenil en el mismo plazo de cuatro meses”. Para la adopción de la política de inclusión formativa-laboral, la Unión Europea asignó 6.400 millones de Euros. No obstante, esta asignación presupuestal, el programa no logró incentivar la inclusión de los NiNis en el Programa de Garantía Juvenil, al punto en que en España sólo el 10% de potenciales destinatarios se inscribió en el programa, y la mitad de los inscritos no han encontrado trabajo después de los 4 meses previstos en la Recomendación para dicho efecto, lo cual ha desestimulado el interés en el programa.

Para el caso colombiano, en este documento hemos presentado en detalle las características y dimensiones de la problemática juvenil conjunta de inactividad laboral y marginación educativa. La estrategia normativa de intervención resulta contradictoria con la dimensión de la evidencia empírica, si consideramos como mecanismo de focalización el contenido de la Ley 1780 de 2016, dirigido a enfrentar el desempleo juvenil masculino a través de la eliminación (aparente, en nuestro juicio) de la libreta militar como requisito de contratación laboral, y promoviendo la vinculación laboral de menores de 28 años (4 años más de la medida estándar de desempleo juvenil), sin tener en cuenta medidas estructurales de largo plazo que enfrenten la reconocida problemática de que “los jóvenes son, normalmente, los últimos en ser contratados y los primeros en ser despedidos.”

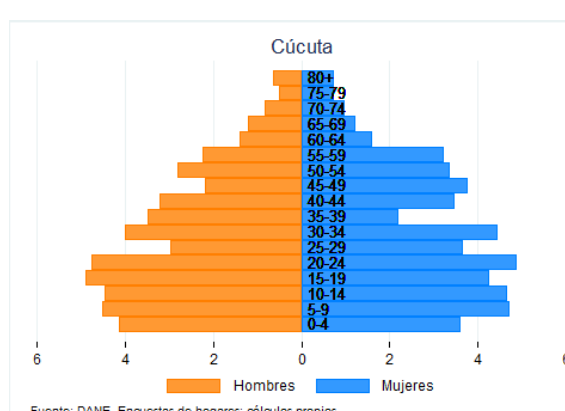
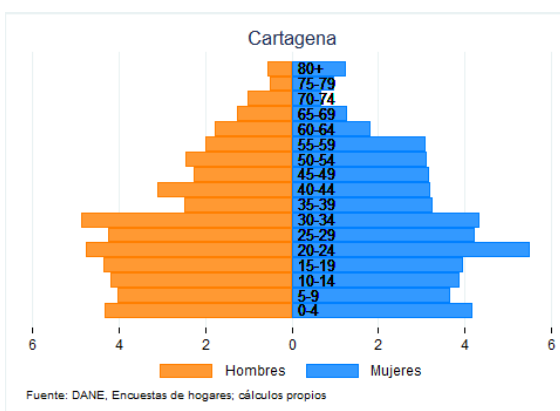
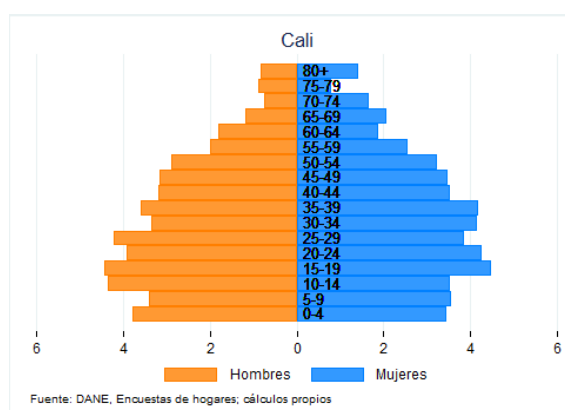
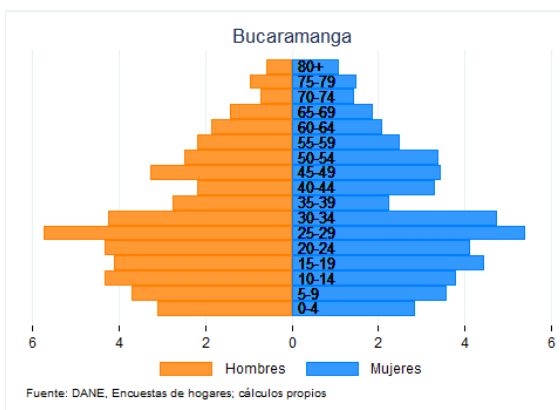
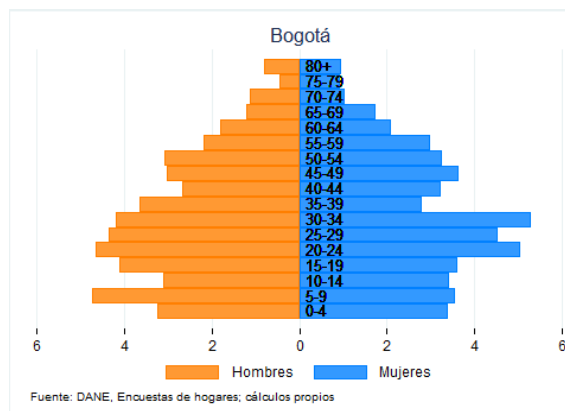
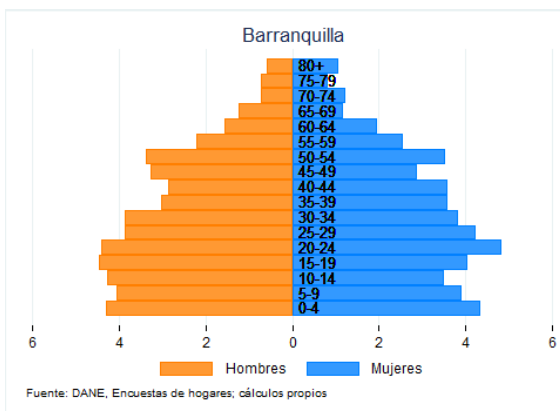
En efecto, la Ley 1780 de 2016 “... por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil y se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo” establece como incentivo al emprendimiento juvenil la exoneración en el pago de la matrícula mercantil para menores de

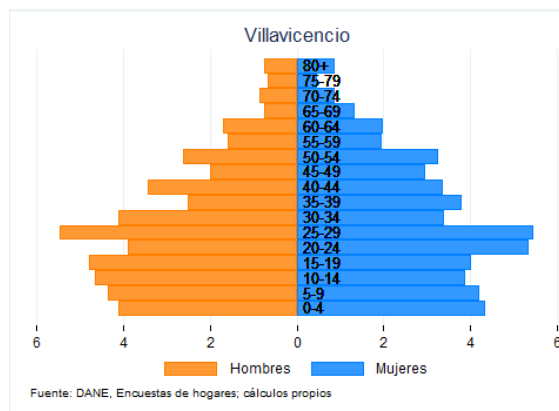
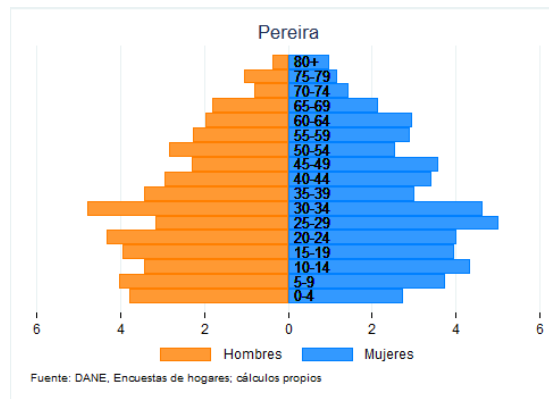
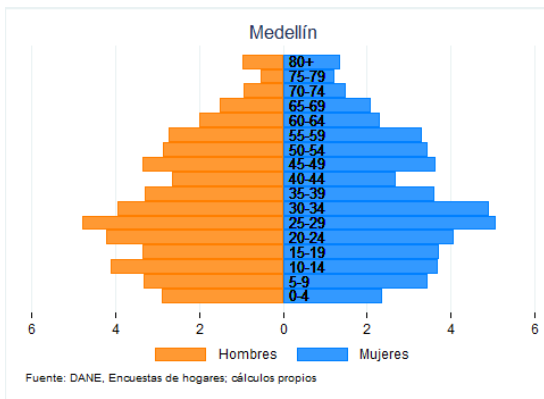
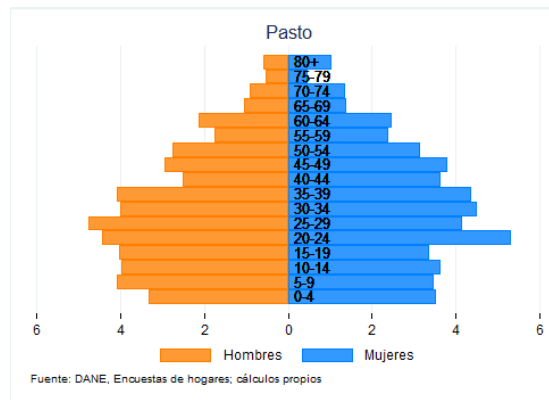
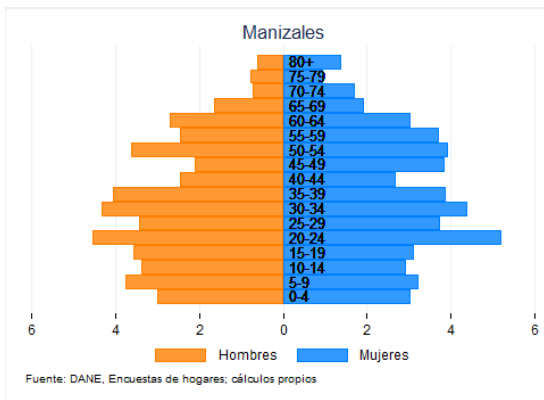
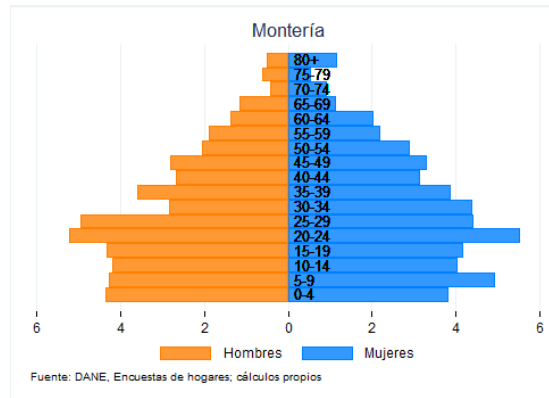
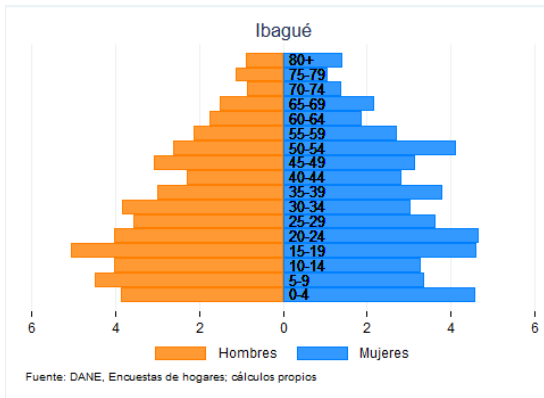
35 años, sin incluir beneficios tributarios para este grupo poblacional en materia de formación de pequeñas empresas.

Adicionalmente es un hecho reconocido que la matrícula mercantil no constituye ni una traba ni un estímulo al emprendimiento. La exoneración de aportes a las Cajas de Compensación Familiar para vinculación de jóvenes entre 18 a 28 años, condicionada al primer año de vinculación, sin mayores mecanismos de seguimiento a dicha vinculación o a su eventual permanencia, promueve la rotación sin incentivos a la vinculación estable como modelo de contratación laboral. En el mismo sentido, la acreditación de la situación militar se mantiene como principio general de la contratación laboral en el sector público o privado, presentando un esquema de inclusión laboral como mecanismo de pago de la libreta militar en 18 meses.

En nuestra opinión, una estructura normativa adecuada demanda sistemas de intervención con enfoques diferenciados que estimulen la contratación laboral con vocación de estabilidad, y esquemas de conexión entre la oferta formativa con calidad y pertinencia.

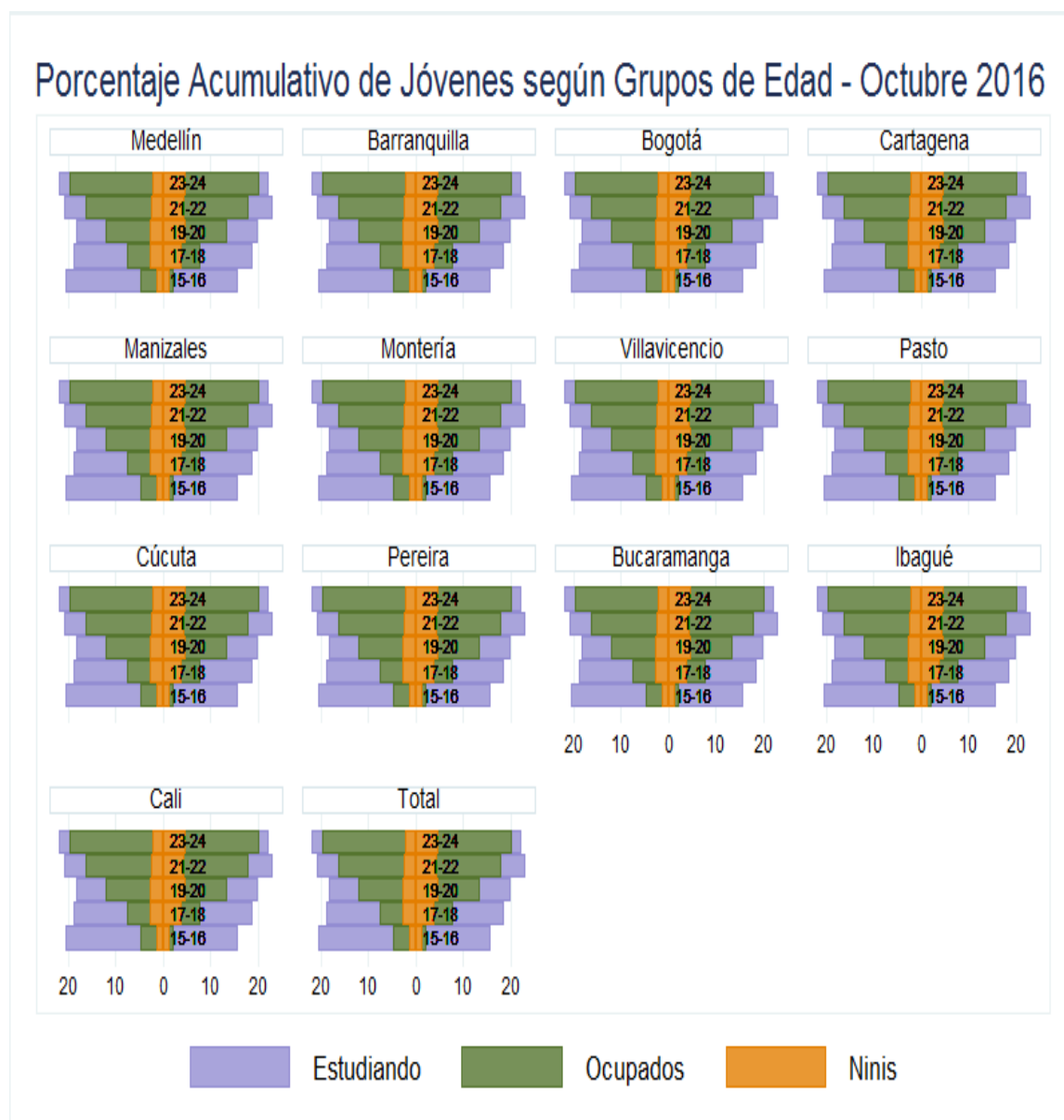
## Anexo 1. Pirámides Poblacionales.







## Anexo 2. Estructura Porcentual de la población joven por tipo de actividad. 2016



Fuente: Elaboración Observatorio Laboral Universidad del Rosario (LaboUR), a partir de estadísticas tomadas del DANE-GEIH. Nota: Hombres: eje izquierdo. Mujeres: eje derecho

### Anexo 3: Estadísticas descriptivas para las 13 áreas

Ninis: 15,63% de los jóvenes

Jóvenes: Estado Civil	Jóvenes	%	Mujeres	%	Hombres	%
Total	3,714,279		1,866,754		1,847,525	
Unión Libre<2 años	211,888	6%	114,346	6%	97,542	5%
Unión Libre>2 años	373,248	10%	254,743	14%	118,506	6%
Casado	46,000	1%	34,582	2%	11,418	1%
Separado	133,678	4%	107,974	6%	25,703	1%
Viudo	2,594	0%	1,635	0%	958	0%
Soltero	2,946,871	79%	1,353,474	73%	1,593,397	86%

Ninis: Estado Civil	Jóvenes	%	Mujeres	%	Hombres	%
Total	580,555		369,001		211,554	
Unión Libre<2 años	55,828	10%	49,969	14%	5,858	3%
Unin Libre>2 años	97,345	17%	91,180	25%	6,165	3%
Casado	14,049	2%	13,768	4%	281	0%
Separado	36,916	6%	34,721	9%	2,195	1%
Viudo	222	0%	222	0%	0	0%
Soltero	376,196	65%	179,141	49%	197,055	93%

Jóvenes: Parentesco con el jefe del Hogar						
	Jóvenes	%	Mujeres	%	Hombres	
Total	3,714,279		1,866,754		1,847,525	
Jefe(a)	321,586	9%	126,054	7%	195,532	11%
Esposo(a)	263,484	7%	242,064	13%	21,419	1%
Hijo(a), Hijastro(a)	2,386,646	64%	1,099,829	59%	1,286,817	70%
Nieto(a)	288,359	8%	144,059	8%	144,300	8%
Otro Pariente	329,947	9%	176,475	9%	153,472	8%
Empleado(a) doméstico	14,821	0%	14,821	1%	0	0%
Pensionista	3,604	0%	2,575	0%	1,029	0%
Trabajador	3,339	0%	506	0%	2,833	0%
Otro No Pariente	102,494	3%	60,371	3%	42,123	2%

<b>Ninis: Parentesco con el jefe del Hogar</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>580,555</b>		<b>369,001</b>		<b>211,554</b>	
Jefe(a)	28,893	5%	17,465	5%	11,428	5%
Esposo(a)	99,339	17%	99,339	27%		
Hijo(a), Hijastro(a)	332,216	57%	169,379	46%	162,836	77%
Nieto(a)	40,002	7%	21,661	6%	18,341	9%
Otro Pariente	64,801	11%	48,522	13%	16,279	8%
Otro No Pariente	15,304	3%	12,635	3%	2,669	1%

<b>Ninis: Sabe Leer y Escribir</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>
<b>Total</b>	<b>580,555</b>		<b>369,001</b>		<b>211,554</b>
No	15,918	3%	12,078	3%	3,841

<b>Jóvenes:</b>	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>3714279</b>		<b>1,866,754</b>	<b>50%</b>	<b>1,847,525</b>	<b>50%</b>
<b>Afiliados a Salud</b>	3,348,353	90%	1,698,363	91%	1,649,989	89%
No afiliados a Salud	365,926	10%	168,391	9%	197,536	11%
<b>Estudiando</b>	1,954,513	53%	970,688	52%	983,825	53%
No estudiando	1,759,766	47%	896,066	48%	863,700	47%
<b>Ninis</b>	580,555	16%	369,001	20%	211,554	11%
Porcentaje de Ninis	15.63%	0%	20%	0%	11%	0%
Porcentaje sobre el total de Ninis			64%	0%	36%	0%

<b>Jóvenes: Régimen de Seguridad Social en Salud</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>3,348,353</b>		<b>1,698,363</b>		<b>1,649,989</b>	
Contributivo (EPS)	2,071,481	62%	1,023,509	60%	1,047,972	64%
Especial	129,281	4%	54,229	3%	75,052	5%
Subsidiado	1,144,075	34%	618,177	36%	525,898	32%
No sabe, No informa	3,516	0%	2,449	0%	1,067	0%

<b>Ninis: Régimen de Seguridad Social en Salud</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>489,958</b>		<b>315,890</b>		<b>174,068</b>	
Contributivo (EPS)	178,773	36%	118,879	38%	59,895	34%
Especial	8,810	2%	7,521	2%	1,289	1%
Subsidiado	300,175	61%	188,201	60%	111,974	64%
No sabe, No informa	2,199	0%	1,289	0%	910	1%

<b>Jóvenes: ¿Quién paga mensualmente por la afiliación a Seguridad Social?</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>2,200,762</b>		<b>1,077,737</b>		<b>1,123,024</b>	
Una parte la empresa o patrón	734,547	33%	333,532	31%	401,015	36%
Le descuentan de la pensión	20,954	1%	6,261	1%	14,694	1%
Paga la totalidad	85,859	4%	43,594	4%	42,264	4%
Paga completamente la empresa	63,273	3%	36,243	3%	27,030	2%
No paga, es beneficiario	1,289,888	59%	652,016	60%	637,871	57%
No sabe, no responde	6,242	0%	6,091	1%	151	0%

<b>Ninis: ¿Quién paga mensualmente por la afiliación a Seguridad Social?</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>187,584</b>		<b>126,399</b>		<b>61,184</b>	
Una parte la empresa o patrón	2,923	2%	238	0%	2,685	4%
Le descuentan de la pensión	442	0%	222	0%	220	0%
Paga la totalidad	11,966	6%	6,151	5%	5,815	10%
Paga completamente la empresa	3,668	2%	2,997	2%	670	1%
No paga, es beneficiario	167,176	89%	115,382	91%	51,794	85%
No sabe, no responde	1,409	1%	1,409	1%	0	0%

<b>Jóvenes: Promedio de meses sin afiliación a Seguridad Social</b>			
	<b>Jóvenes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
<b>Total</b>	<b>331,031</b>	<b>148,137</b>	<b>182,894</b>
Media	15.2	14.4	15.9

<b>Ninis: Promedio de meses sin afiliación a Seguridad Social</b>			
<b>Cuántos meses sin afiliación</b>	<b>Jóvenes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
<b>Total</b>	<b>83,498</b>	<b>47,540</b>	<b>35,958</b>
Media	11.6	10.2	13.6

<b>Jóvenes: ¿Asiste a la escuela, colegio, Universidad?</b>						
	<b>Jóvenes</b>		<b>Mujeres</b>		<b>Hombres</b>	
		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>
Total	<b>3,714,279</b>		<b>1,866,754</b>		<b>1,847,525</b>	
Si	1,954,513	53%	970,688	52%	983,825	53%
No	1,759,766	47%	896,066	48%	863,700	47%

<b>Jóvenes: Nivel educativo más alto alcanzado</b>						
	<b>Jóvenes</b>		<b>Mujeres</b>		<b>Hombres</b>	
		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>
Total	<b>3,714,279</b>		<b>1,866,754</b>		<b>1,847,525</b>	
Ninguno	15,600	0%	3,841	0%	11,759	1%
Básica primaria (10 - 50)	102,911	3%	37,745	2%	65,166	4%
Básica secundaria (60 - 90)	1,013,320	27%	441,906	24%	571,414	31%
Media (100 - 130)	1,164,482	31%	600,822	32%	563,660	31%
Superior o universitaria	1,417,021	38%	781,495	42%	635,526	34%
No sabe, no informa	945	0%	945	0%		0%

<b>Ninis: Nivel educativo más alto alcanzado</b>						
	<b>Jóvenes</b>		<b>Mujeres</b>		<b>Hombres</b>	
		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>
Total	580,555		369,001		211,554	
Ninguno	14,886	3%	3,841	1%	11,046	5%
Básica primaria (10 - 50)	38,882	7%	23,186	6%	15,696	7%
Básica secundaria (60 - 90)	149,747	26%	90,974	25%	58,773	28%
Media (100 - 130)	266,006	46%	175,695	48%	90,311	43%
Superior o universitaria	111,033	19%	75,305	20%	35,728	17%

<b>Jóvenes: Promedio de años de escolaridad</b>			
	<b>Jóvenes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Total	3,713,333	1,865,809	1,847,525
Media	10.7	11.0	10.3

<b>Ninis: Promedio de años de escolaridad</b>			
	<b>Jóvenes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Total	580,555	369,001	211,554
Media	9.9	10.2	9.4

<b>Jóvenes: Principal actividad en la semana de referencia</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
Total	<b>3,714,279</b>		<b>1,866,754</b>		<b>1,847,525</b>	
Trabajando	1,335,080	36%	598,486	32%	736,593	40%
Buscando trabajo	156,670	4%	61,231	3%	95,439	5%
Estudiando	1,645,266	44%	794,121	43%	851,145	46%
Oficios del hogar	367,399	10%	332,368	18%	35,030	2%
Incapacitado permanente para trabajar	9,613	0%	981	0%	8,632	0%
Otra actividad	200,251	5%	79,566	4%	120,685	7%

<b>Ninis: Principal actividad en la semana de referencia</b>						
	<b>Jóvenes</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
Total	<b>580,555</b>		<b>369,001</b>		<b>211,554</b>	
Trabajando	0		0		0	
Buscando trabajo	129,996	22%	49,619	13%	80,377	38%
Estudiando	48,088	8%	25,090	7%	22,997	11%
Oficios del hogar	259,904	45%	245,003	66%	14,901	7%
Incapacitado permanente para trabajar	9,613	2%	981	0%	8,632	4%
Otra actividad	132,954	23%	48,308	13%	84,646	40%

<b>Ninis: Uso del tiempo (Múltiple respuesta)</b>						
	<b>Ninis</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
Total	<b>580,555</b>		<b>369,001</b>		<b>211,554</b>	
Ayudar a criar animales	6,884	1%	4,075	1%	2,809	1%
<b>Realizar oficios en el hogar</b>	<b>479,733</b>	<b>83%</b>	<b>339,016</b>	<b>92%</b>	<b>140,717</b>	<b>67%</b>
Realizar oficios en otros hogares o instituciones	9,298	2%	9,298	3%	0	0%
<b>Cuidar o atender niños</b>	<b>213,561</b>	<b>37%</b>	<b>191,445</b>	<b>52%</b>	<b>22,116</b>	<b>10%</b>
Cuidar a personas ancianas y/o discapacitadas	14,798	3%	11,775	3%	3,023	1%
Elaborar prendas de vestir o tejidos para miembros del hogar	248	0%	248	0%	0	0%
Asistir a cursos o eventos de capacitación	48,224	8%	24,723	7%	23,501	11%
Trabajar en la autoconstrucción de vivienda	0	0%	0	0%	0	0%
Realizar trabajos comunitarios o voluntarios en edificaciones u obras comunitarias o públicas	2,138	0%	1,123	0%	1,015	0%
Participar en otras actividades comunales y/o de trabajo voluntario	8,709	2%	2,166	1%	6,542	3%

<b>Ninis: Promedio de horas a la semana dedicados a esta actividad</b>			
	580,55	369,00	
<b>Total observaciones</b>	5	1	211,554
Ayudar a criar animales	14.9	8.6	24.0
<b>Realizar oficios en el hogar</b>	<b>15.9</b>	<b>18.7</b>	<b>9.1</b>
Realizar oficios en otros hogares o instituciones	10.1	10.1	0.0
<b>Cuidar o atender niños</b>	<b>30.6</b>	<b>32.7</b>	<b>12.2</b>
Cuidar a personas ancianas y/o discapacitadas	18.8	20.5	12.5
Elaborar prendas de vestir o tejidos para miembros del hogar	6.0	6.0	0.0
Asistir a cursos o eventos de capacitación	23.6	22.8	24.5
Trabajar en la autoconstrucción de vivienda	0.0	0.0	0.0
Realizar trabajos comunitarios o voluntarios en edificaciones u obras comunitarias o públicas	5.4	5.8	5.0
Participar en otras actividades comunales y/o de trabajo voluntario	7.2	7.2	7.2

<b>Vivienda de los Ninis: La vivienda ocupada por este hogar es:</b>						
	<b>Ninis %</b>		<b>Mujeres %</b>		<b>Hombres %</b>	
<b>Total</b>	<b>580,555</b>		<b>369,001</b>		<b>211,554</b>	
Propia, totalmente pagada	184,241	32%	100,921	27%	83,320	39%
Propia, la están pagando	17,224	3%	7,664	2%	9,560	5%
En arriendo o subarriendo	288,668	50%	207,062	56%	81,606	39%
En usufructo	75,184	13%	47,376	13%	27,808	13%
Posesión sin título (Ocupante de hecho)	12,752	2%	5,978	2%	6,774	3%
Otra	2,486	0%	0	0%	2,486	1%

<b>Ninis: Estratos para tarifa (Energía Eléctrica)</b>						
	<b>Total Ninis %</b>		<b>Mujeres %</b>		<b>Hombres %</b>	
<b>Total</b>	<b>580,419</b>		<b>369,001</b>		<b>211,418</b>	
No cuenta con conexión formal	1,814	0%	1,124	0%	690	0%
Bajo	443,041	76%	292,327	79%	150,714	71%
Medio	126,960	22%	73,245	20%	53,715	25%
Alto	8,605	1%	2,305	1%	6,300	3%