



Revista Latinoamericana de Derecho

Social

ISSN: 1870-4670

revistaderechosocial@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

Blanco Rivera, Óscar Andrés
LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO JUVENIL Y LA CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO
EN COLOMBIA

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 5, julio-diciembre, 2007, pp. 47-63
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640260003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO JUVENIL Y LA CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA

Óscar Andrés BLANCO RIVERA*

Resumen. En Colombia, la promoción del empleo juvenil ha sido una política adoptada en años recientes; mientras que la capacitación para el trabajo se remonta a los años anteriores a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo en 1950, por medio del contrato de trabajo de aprendizaje, luego bajo la figura de un contrato de trabajo especial, y más recientemente, actualizada como una relación obligatoria sin carácter laboral, pero sujeta a dicha legislación. En el decurso de los últimos años, el país no ha sido ajeno a la situación de falta de oportunidades de trabajo que afecta a la juventud, razón por la cual se han desarrollado algunos programas como el denominado "Jóvenes en Acción", fundamentalmente dirigido a los estratos bajos y desplazados de la población, pero con resultados poco optimistas, lo que hace concluir que se requiere una mayor acción del Estado.

I. BREVE INTRODUCCIÓN

La población juvenil comprendida entre los 18 y los 25 años es, quizá, el grupo de la población económicamente activa más golpeado por la desocupación, no sólo en Colombia sino en general en todo el mundo. A la falta de oportunidades de trabajo, por la escasa generación de empleo, se suma la discriminación racial, social, de género, la precariedad y la baja calidad de las pocas nuevas fuentes de trabajo. La situación se torna más dramática para las mujeres cabeza de familia y para los jóvenes profesionales, frustrados después de años de esfuerzos en adelantar estudios superiores y de especialización, por la baja oferta y, peor aún, la baja remuneración que no compensa años de estudios. Numerosas investigaciones dan cuenta de esta alarmante situación mundial que no es ajena a nuestro medio. Según datos de la OIT, en América Latina y el Caribe, entre 1993 y 2003, el desempleo de los jóvenes de

* Abogado consultor en derecho laboral y seguridad social (oblanco@netcolombia.com).

15 a 24 años aumentó de 12,4% a 16,6%, triplicando la tasa correspondiente a los adultos. En el grupo de 15 a 19 años, uno de cada 20 jóvenes no estudia ni se desempeña en oficios del hogar ni trabaja, constituyéndose en jóvenes de alto riesgo social; el 20% de las mujeres jóvenes del mismo grupo etario se ocupa de oficios del hogar, lo que no les promete perspectivas favorables para su futura inserción en el mercado laboral. De los que han logrado conseguir un empleo, una buena parte lo hace en condiciones precarias, inestables, con bajas remuneraciones y sin posibilidad de adquirir una mayor experiencia o destreza. Es, por tanto, un panorama sombrío el que afecta a buena parte de la juventud actual.¹

Para una mejor comprensión del tema, el análisis habrá que dividirlo en varios subtemas, a saber: la protección y prohibición del trabajo infantil y juvenil; la promoción y capacitación para el trabajo en Colombia; la promoción del empleo juvenil para los niveles más bajos de la población y la situación de los jóvenes profesionales, sin dejar de lado la situación de las mujeres cabeza de familia, los jóvenes desplazados por la violencia y las acciones gubernamentales para contrarrestar la desocupación.

II. PROHIBICIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL

La libertad de profesión u oficio quedó consagrada en el artículo 44 de la Constitución Política de 1886. En ese artículo se estableció que “toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta, sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores. Las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas”. Paralelamente a esta disposición, se fue regulando el trabajo infantil y juvenil. Fue así como por Acuerdo 33 de 1917, la Junta Central de Higiene limitó el trabajo de los niños a seis horas diarias. Más adelante, la Ley 9 de 1930 fijó como edad mínima para laborar en la industria los 18 años cumplidos. Al aprobarse varios convenios de la OIT, por Ley 129 de 1931 se acogió la prohibición del trabajo nocturno para menores de 18 años, la cual se fijó como la edad mínima de admisión al trabajo. Con la expedición del Código Sustantivo del Trabajo (CST) en 1950, el original artículo 171 señaló

¹ OIT, *Series estadísticas*, 2003.

que se prohíbe el trabajo nocturno de menores de 16 años, con excepción del servicio doméstico, y se estableció en el artículo 29 que tienen capacidad para celebrar el contrato individual de trabajo todas las personas que hayan cumplido 18 años de edad, advirtiendo que los menores de 18 años necesitan para trabajar la autorización escrita del inspector de trabajo o, en su defecto, de la primera autoridad local, a solicitud de los padres o, a falta de éstos, del defensor de familia (artículo 30). Como consecuencia de lo anterior, el artículo 171 obliga a los empleadores que contratan trabajo de menores a llevar un registro de inscripción que indique la fecha de nacimiento de los mismos.

Nuestro Código Civil estatuye en su artículo 1503 que toda persona es legalmente capaz, con excepción de aquellas que la ley declara incapaces; al respecto, el artículo 1o. de la Ley 27 de 1977 señala que para todos los efectos legales son mayores de edad quienes hayan cumplido 18 años. A pesar de las disposiciones antes citadas, es preciso señalar que se admite como edad para trabajar desde los 12 años, condicionado a ciertas restricciones y prohibiciones, como el trabajo nocturno, la producción de artículos que afecten la salud del menor, o la labor desempeñada en sitios o lugares que afecten o pongan en riesgo la moral del menor o interrumpan su estudio. Sobre estos tópicos, la Corte Constitucional, en la sentencia C-170 de 2003, declaró exequible dichas disposiciones contenidas en el Decreto ley 2737 de 1989 y la Ley 50 de 1990, siempre y cuando se entienda que la prestación subordinada de servicios por parte de mayores de 12 años está sujeta a los requisitos contenidos en los convenios 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo y 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil de la OIT.

El Código del Menor, puesto en vigencia por Decreto ley 2737 de 1989, advierte en su artículo 1o. que todo menor tiene derecho a ser protegido contra la explotación económica y el desempleo, de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental, o que impida su acceso a la educación. Enlista el Código los trabajos prohibidos en los cuales no pueden ser empleados los menores, por cuanto suponen exposición severa a riesgos para su salud e integridad física; y, más recientemente, el Ministerio de la Protección Social, como autoridad máxima en este campo laboral, por medio de la resolución 4448 de 2005, definió la lista de las actividades de trabajo prohibidas para los menores de 18 años de edad, de acuerdo con las exigencias de los convenios 138 y 182 de la OIT y del Código del Menor vigente.

En consecuencia, existe en Colombia el marco legal suficiente por el cual se protege el trabajo infantil y se privilegia el estudio y capacitación de los me-

nores antes de ingresar a la fuerza de trabajo. Sin embargo, no es desconocido que la explotación de los niños y menores de 18 años es el “pan de cada día” a pesar de los esfuerzos de las autoridades e instituciones sociales y privadas por combatirlo, denunciarlo y erradicarlo de nuestro medio.

III. LA PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

La capacitación y promoción del trabajo juvenil o la preparación para la incorporación de los jóvenes a la fuerza de trabajo se remonta a los artículos 81 a 88 del CST, modificados posteriormente por la Ley 188 de 1959 que consagró el contrato de aprendizaje. Y decimos que se dirige a la población juvenil por cuanto constituye el sujeto a capacitar para su incorporación al trabajo, sin perjuicio de que trabajadores mayores reciban instrucción adecuada para el mejor desempeño de sus labores. En su redacción original, el artículo 81 lo definía como “aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar servicio a otra persona, natural o jurídica, a cambio de que ésta le enseñe directamente o por medio de otra persona, una profesión, arte u oficio, por un tiempo determinado y le pague el salario convenido. Este salario puede consistir en dinero o en especie (alimentación, alojamiento, vestido), o en ambas cosas a la vez”. Recuerda el último inciso las viejas épocas gremiales de la Edad Media donde el maestro artesano impartía instrucción a los aprendices en su propio taller, que a su vez constituía la vivienda de los aprendices, asumiendo el maestro artesano los costos de su manutención.

El derecho a la formación profesional o capacitación en el trabajo constituye un derecho subjetivo del trabajador que se encuentra estrechamente vinculado con la noción y la ejecución del trabajo, tal como lo señala Mario Garmendia Arigón.² Corresponde, entonces, “a las modalidades de formación que se imparten total o parcialmente «fuera del sistema formal de educación, ya sea en una empresa o en un centro de formación para los trabajadores»; o vistas desde otro ángulo, a todas las modalidades de formación dirigidas a capacitar para el desempeño de una ocupación laboral y proveer de una cualificación profesional, exceptuadas las de nivel superior”³.

² Garmendia Arigón, Mario, *Derecho del trabajo y formación*, Montevideo, OIT-Cinterfor, 2003, p. 15.

³ Barbagelata, Héctor-Hugo, *Formación y legislación del trabajo*, Montevideo, OIT-Cinterfor, 2003, p. 20.

La legislación laboral colombiana no se ocupaba de manera directa en señalar la capacitación o formación para el trabajo como una obligación del empleador; pero de la lectura de varias disposiciones se desprendía dicha obligación: en primer lugar, al establecer la modalidad del contrato de aprendizaje; en segundo lugar, al disponer en el numeral 1 del artículo 57 CST la obligación patronal de poner a disposición de los trabajadores los instrumentos adecuados y las materias primas necesarias para la realización de las labores; y la obligación recíproca de los trabajadores de realizar las labores, en los términos estipulados; observar los preceptos del reglamento y acatar y cumplir las órdenes e instrucciones que de modo particular le imparten el patrono o sus representantes (numeral 1 del artículo 58), deduciéndose de esas obligaciones la necesidad de impartir la instrucción adecuada para el mejor desempeño de sus labores.

Posteriormente, la Ley 188 de 1959 subrogó los originales artículos 81 a 88 del CST, definiendo en el primero de ellos que el contrato de aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicio a un empleador, a cambio de que éste le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado, por un tiempo determinado, y le pague el salario convenido, dándole la connotación de un contrato de trabajo regido por dichas disposiciones. Dispuso esta ley que la capacidad para celebrar contrato de aprendizaje es la edad de 14 años, siempre que dichos jóvenes hayan completado sus estudios primarios o demuestren poseer conocimientos equivalentes a ellos; que la formación debe impartirse por medio de un periodo lectivo y un periodo de práctica industrial; que la remuneración se inicia con el 50% del salario mínimo convencional o legal que rija para trabajadores que desempeñen el mismo oficio; que constituye obligación del aprendiz concurrir asiduamente tanto a los cursos como a su trabajo, con diligencia y aplicación, procurando el mayor rendimiento en los estudios; estableció la obligación patronal de contratar un determinado número de aprendices en proporción a su planta de personal, y que el contrato no debe exceder de tres años de enseñanza y trabajo.

Sin embargo, con la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (en lo sucesivo SENA), por Ley 118 del 21 de junio de 1957, quedó explícita la obligación patronal de impartir instrucción o formación a sus trabajadores, en especial a los jóvenes incorporados a la fuerza de trabajo; razón por la cual se expidió la Ley 188 de 1959 para incorporar el contrato de aprendizaje a dicha

política estatal. Su creación, que marcó un hito en la capacitación y formación de la mano de obra colombiana, fue el resultado de la iniciativa conjunta de trabajadores organizados, empresarios e Iglesia católica con el apoyo de la OIT, que le entregaron a ese organismo estatal la misión de ejecutar el contrato de aprendizaje conjuntamente con el empleador-patrocinador del aprendiz. Desde esa fecha hasta hoy sigue siendo un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio, independiente y con autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de la Protección Social. Sus ingresos provienen de los aportes parafiscales del 2% sobre la nómina mensual que pagan las empresas legalmente constituidas, de carácter estatal o privado, que ocupen uno o más trabajadores permanentes. El SENA presta el servicio de formación profesional integral gratuita y está presente en todas las regiones del país, donde dispone de una amplia infraestructura de talleres y laboratorios para beneficiar a empresas de todos los niveles tecnológicos. En los consejos directivos y en los comités técnicos de sus centros de formación participan los empresarios y los gremios productivos; indaga permanentemente las tendencias del mercado laboral a través de veinticinco centros de servicio público de empleo y renueva su oferta de formación en consulta directa con el sector productivo. Esta infraestructura, los programas que desarrolla con base en ella y la información que difunde, constituyen un factor de impulso a la productividad y a la competitividad.⁴ Desde ese entonces y hasta hoy, le ha correspondido al SENA cumplir la función del Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

A pesar de los esfuerzos del SENA en el desarrollo y ejecución de los programas de formación para el trabajo en Colombia, y teniendo en cuenta que, además de la situación de desempleo y subempleo de la población considerada joven, desde la década de los noventa se observó un rezago en el promedio educativo de los jóvenes del país por debajo de la media latinoamericana,⁵ que hizo imperiosa la necesidad de impulsar el programa de formación para el trabajo. Fue así como en 1996 el gobierno nacional conformó el denominado sistema nacional de formación para el trabajo, con la finalidad de articu-

⁴ Tomado de la página Web del Sena: www.sena.edu.co.

⁵ Documento *Conpes 81*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, julio de 2004.

lar la oferta de formación para el trabajo, tomando como referente las normas de competencia laboral colombianas con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país. Según los documentos *Conpes 2945* de 1997 y *Conpes 81* de 2004, se define al sistema nacional de formación para el trabajo como un instrumento que permitirá al país avanzar en el desarrollo de la agenda interna, afrontar la integración y los tratados de libre comercio y el diseño e inversión en programas para el fortalecimiento institucional de los actores del sistema. Tiene por misión la acreditación de entidades y programas; el reconocimiento del cumplimiento de estándares de calidad; la pertinencia y mejoramiento de la calidad de la oferta de formación para el trabajo; la flexibilidad en la administración de programas mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar la cadena de formación y movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación; la normalización de estándares o normas de competencia laboral requeridos para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores, y la formación y ampliación de cobertura para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado.

En ejecución de esta política, recientemente se expidió el Decreto 2020, del 16 de julio de 2006, por el cual se crea al sistema nacional de calidad para la formación en el trabajo. En su artículo 1o. define el sistema de formación para el trabajo como el proceso formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales, que le permitan a las personas ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor, de forma individual o colectiva.

Como parte del desarrollo del programa de formación para el trabajo impulsado a partir de 1996, y ante la necesidad de involucrar la participación de oferentes distintos al SENA en materia educativa no formal, se consideró llegado el momento de romper el monopolio que había venido ejerciendo el SENA en la ejecución del contrato de aprendizaje, asignación de cupos, diseño y programación de cursos de capacitación en sus propios centros de formación laboral, lo que se logró con la expedición de la Ley 789 de 2002. Esta disposición modificó sustancialmente el contrato de aprendizaje establecido originalmente en el artículo 81 del CST, subrogado por la Ley 188 de 1959 y asumido por el SENA a partir de su creación, al eliminar la naturaleza del contrato de aprendizaje como una modalidad especial de contrato de trabajo;

sujetarlo a condiciones especiales en cuanto al pago de una cuota de sostenimiento mensual al aprendiz, en vez de un salario; eliminar el pago de las prestaciones sociales; obligar al empleador-patrocinador a afiliarlo a la seguridad social en salud y en riesgos profesionales, excluyendo la afiliación al sistema general de pensiones; reducir la formación o capacitación a un máximo de dos años; referir la subordinación exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje; recibir la instrucción o aprendizaje en instituciones de educación técnica no formales o en el SENA, a disposición del empleador; admitir prácticas formativas formales y no formales, como las ejecutadas por estudiantes de tecnologías y universitarios en semestre de práctica; asignar como cuota de aprendices un número mínimo de un aprendiz por cada veinte trabajadores permanentes; posibilidad de monetizar la cuota de aprendices en caso de que el empleador no desee patrocinar directamente aprendices, sin perjuicio de la contribución mensual parafiscal del 2% de la nómina de trabajadores; seleccionar la empresa los aprendices, y la posibilidad de que la formación profesional sea impartida directamente por la empresa, sujeto a la autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, que continúa siendo la entidad gubernamental encargada de ejecutar la política del Estado en estas materias de formación y capacitación laboral.

A pesar de la última reforma emprendida, es importante destacar que la contribución del SENA en la formación, capacitación y promoción del empleo es innegable. Cientos de miles de jóvenes aprendices y de trabajadores mayores han recibido formación en tecnologías aplicables a la industria, el comercio, el agro, la construcción y demás sectores económicos, beneficiarios del esfuerzo de las organizaciones empresariales, sindicales y sociales que impulsaron su creación y desarrollo, sin dejar de lado la preocupación por su futuro, en razón de la última reforma que permite la apertura en este campo, con el riesgo de su transformación o desaparición. En todo caso, el gobierno nacional justificó la reforma emprendida bajo la hipótesis de un impacto ocupacional por la modificación del contrato de aprendizaje de 157,568 personas, reducido por la Contraloría General de la República a sólo 123,140, y por el Observatorio del Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia a tan solo 69,072, donde se observan cifras bastante disímiles respecto de lo propuesto y lo logrado con la reforma laboral.⁶

⁶ *Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral, año 2003*, Cuaderno de Trabajo 5, Bogotá, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social-Universidad Externado de Colombia, p. 10.

IV. LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO JUVENIL

Ante la grave situación de desempleo, marginalidad e informalidad de la población joven del país, el gobierno nacional lanzó en 2001 el programa denominado “Jóvenes en Acción”, como parte de la denominada “red de apoyo social” del Plan Colombia, dirigida a llevar a cabo acciones tendentes a reducir la pobreza y la exclusión social. Con dicho programa se pretende brindar capacitación a desempleados jóvenes entre los 18 y los 25 años de edad, que certifiquen pertenecer al sistema de beneficiarios (Sisben) de los estratos 1 y 2 de la población, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, que constituyen las principales ciudades del país.

El programa se imparte a través de la modalidad de formación con dos elementos o módulos básicos: una fase lectiva, de formación para el trabajo o de “aprestamiento laboral” de 50 horas de duración, que provee al joven con herramientas que le permitirán una mejor adaptación al mundo laboral, aumentando su autoestima, mejorando sus relaciones personales y su disciplina laboral. El segundo módulo se concentra en la capacitación técnica en oficios, que consta de 300 horas impartidas por una entidad de capacitación privada. La fase de práctica laboral se lleva a cabo en empresas del sector productivo durante tres meses. Los jóvenes reciben, además del curso, un subsidio diario en dinero durante la fase lectiva, como contribución a su sostenimiento.

De acuerdo a lo planeado inicialmente, se estimó que el programa generaría unos 40 mil empleos, con una inversión proveniente de organismos multilaterales. Incorporado por el actual gobierno a la Presidencia de la República, el programa tiene como objetivo general mejorar las oportunidades de inserción laboral y social de aproximadamente 105 mil jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben en veinticuatro de los principales municipios del país, a través de acciones de formación laboral en oficios semicalificados y práctica laboral dirigida en empresas legalmente constituidas. Estas acciones están orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios del subprograma, por medio del desarrollo de habilidades básicas, sociales y transversales para el trabajo, y específicas en un oficio dado, hasta alcanzar el nivel de trabajador semicalificado, para mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laboral; fortalecer la oferta privada de formación laboral pertinente a las demandas de los sectores productivos y a las características y ex-

pectativas de los jóvenes pobres, y acercar a los jóvenes de escasos recursos y a las entidades de formación al entorno empresarial, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. En cuanto a la articulación de la formación ofrecida con procesos continuados de formación se ha acordado con el SENA que esta institución desarrolle mecanismos ágiles para facilitar el reconocimiento y la validación de la formación obtenida por los beneficiarios del programa, de manera que ellos puedan vincularse a las distintas ofertas de su cadena formativa. Igualmente, se tiene previsto establecer acuerdos con los gobiernos locales y cajas de compensación familiar para que ellos faciliten la vinculación posterior de los egresados del programa que no han completado el nivel medio de educación formal, a sistemas de educación compensatoria de adultos. En cuanto a la administración operativa del programa, se ha diseñado un sistema de información como soporte a los procesos de inscripción de beneficiarios; convocatoria y evaluación de propuestas; contratación; seguimiento y supervisión de cursos, y liquidación de pagos, que operará interactivamente vía Web para los actores involucrados en su coordinación, ejecución y evaluación. Señala la Presidencia de la República que es significativo resaltar que el programa, a pesar de su carácter social de emergencia y de su criterio de focalización poblacional, se inscribe dentro del marco de políticas públicas nacionales dirigidas al desarrollo de un sistema nacional de formación profesional.⁷ Hoy día, el programa “Jóvenes en Acción” es gerenciado por el SENA; es decir, son beneficiarios del SENA.

El análisis de resultados contratado por el Departamento de Planeación Nacional en octubre de 2004 arrojó las siguientes cifras: en cuanto a las características socioeconómicas de los egresados, se encontró que el 71,4% eran mujeres, frente al 28,6% de hombres. Las edades de la muestra oscilaron entre 18 y 21 años (61%), con una edad promedio de 21,01 años. Los beneficiarios resultaron ser de 24,2% conformados por hombres jefes de hogar, contra 34,5% de mujeres jefas de hogar. Y, finalmente, se observó que el 42,6% de los egresados consiguieron empleo, siendo 58,9% hombres y 36,1% mujeres. La tendencia de la contratación fue en la mediana y pequeña empresa.⁸

Teniendo en cuenta las necesidades de impulsar el programa de empleo dirigido a la juventud, la Presidencia de la República lanzó recientemente el

⁷ Presidencia de la República, *Plan Colombia. Programa Jóvenes en Acción*.

⁸ Consultoría para la evaluación del impacto del subprograma Jóvenes en Acción. Análisis de resultados, Departamento Nacional de Planeación, octubre de 2004.

programa “Colombia Joven”. Señalan los responsables del programa que, luego de un amplio y riguroso proceso consultivo que incluyó a los diferentes sectores sociales y a una amplia gama de instituciones públicas y privadas relacionadas con la dinámica juvenil, así como también a un amplio conjunto de expertos nacionales e internacionales, el programa presidencial Colombia Joven presentó públicamente su política nacional de juventud, diseñada en términos de bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. De acuerdo con lo señalado por la Presidencia de la República, el programa identifica los esfuerzos y acciones que se adelantan desde las diferentes instituciones sectoriales de la administración pública y cuyos destinatarios son los jóvenes. Destaca que la política nacional de juventud es el punto de partida y el escenario de llegada, en la medida en que el Plan Decenal de Juventud, que se formulará a través de un ejercicio de debate y concertación de amplia cobertura, será la ruta que permitirá que en Colombia exista tanto una política de Estado en relación con los jóvenes, como una permanente discusión sobre asuntos relativos a la juventud. La primera parte del documento realiza una caracterización demográfica del tema, junto a un análisis de la situación de los jóvenes en cuanto a su participación en la vida pública, la solidaridad y la convivencia, al tiempo que revisa el acceso de los jóvenes a los diferentes servicios públicos, y su situación en relación con las oportunidades económicas, sociales y culturales disponibles, cerrando este capítulo con un balance esquemático de las lecciones aprendidas en el terreno de las políticas públicas de juventud. La segunda parte del texto está dedicada a explicitar los fundamentos de la política nacional de juventud, destacando que ésta “reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia social”. La tercera parte del texto, centrada en “objetivos y ejes estratégicos”, destaca tres prioridades: *a) participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia; b) acceso a bienes y servicios públicos, y c) ampliación de oportunidades sociales, económicas y culturales.* La cuarta parte del documento está centrada en herramientas para la implementación de la política nacional de juventud.⁹

En consecuencia, hoy día tenemos en Colombia dos programas dirigidos a la formación y promoción del empleo juvenil: el institucional, existente desde

⁹ *Programa Nacional de Juventud*, Bogotá, Presidencia de la República-Celaje, 2005.

1957 con la creación del SENA, con objetivos claros, financiación de la economía formal y amplios resultados en los últimos cincuenta años; y los más recientes, como el programa Jóvenes en Acción y Programa Nacional de la Juventud, que forman parte del programa presidencial Red de Acción Social, dirigido a los sectores más necesitados de la población joven, desplazada por la violencia, reintegrados de grupos al margen de la ley o, en todo caso, población marginal con baja educación, con objetivos hacia la economía informal, principalmente, y con financiación internacional del Plan Colombia. Los resultados cuantificables del impacto de este último programa son todavía preliminares, mientras que del primero se conoce un impacto elevado hacia la población joven por su antigüedad, obligatoriedad e institucionalidad en el país.

V. LA SITUACIÓN DE EMPLEO DE LOS JÓVENES PROFESIONALES

No escapan a la promoción de empleo los jóvenes profesionales colombianos, puesto que sus expectativas futuras dependen de la probabilidad de conseguir un empleo estable. Antes de la expedición de la Ley 789 de 2002, por la cual se modificó el contrato de aprendizaje, los estudiantes universitarios y de carreras intermedias o tecnológicas dependían para sus prácticas de los acuerdos interinstitucionales suscritos entre las universidades y las empresas, sujetos a la disponibilidad y deseo de estas últimas de brindar ese apoyo, fundamental para la inserción en el mercado de trabajo. Estas prácticas o pasantías no siempre eran de buen recibo del empresario, por los eventuales costos y riesgos que les pudieran derivar. Las prácticas se llevaban a cabo, generalmente, durante un semestre, y las ayudas económicas brindadas al practicante o pasante dependían de la buena voluntad del empresario, que convenía en recibir uno o varios estudiantes en semestre de práctica. Las carreras preferidas eran, desde luego, las correspondientes a administración de empresas, economía, ingeniería industrial, contaduría e ingeniería de sistemas, por su contribución al negocio.

Con la modificación introducida al contrato de aprendizaje por la citada ley, se establecieron en su artículo 31 varias modalidades especiales de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico-práctica empresarial, que normaliza las prácticas de estudiantes que estén cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria, intermedia y superior, como una modalidad

del contrato de aprendizaje. Considera el artículo en mención como modalidades que nos interesan en el presente apartado, las siguientes:

- 1) Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado, que incluyan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos. Se aclara que en estos casos no habrá lugar a brindar formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial. Se deja advertido que el número de prácticas con estudiantes universitarios, debe tratarse de personal adicional comprobable con respecto al número de empleados registrados en el último mes del año anterior en las cajas de compensación familiar.
- 2) Las prácticas realizadas en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado.

Varias son las condiciones que se establecen para la vinculación de los practicantes, a saber:

- a) Se reconocen como contrato de aprendizaje las prácticas universitarias. Se advierte que las pasantías que sean prerequisito para la obtención del título correspondiente no se reconocen como contrato de aprendizaje. No se encuentra explicación alguna entre las primeras, las prácticas universitarias, y las segundas, las pasantías, pues según nuestra opinión constituyen una similar modalidad que cambia sólo en la denominación.
- b) Para estudiantes universitarios, se dispone que el contrato podrá suscribirse con aprendices que cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumplan con el desarrollo de su carrera profesional, o que cursen el semestre de práctica.
- c) La actividad del aprendiz debe guardar relación con la formación académica.
- d) La cuota de apoyo de sostenimiento mensual del aprendiz en práctica universitaria no podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.
- e) Durante la práctica, el aprendiz deberá ser afiliado a una administradora de riesgos profesionales y al sistema de seguridad social en salud.

- f) La duración de la práctica será la establecida en el respectivo programa curricular, sin que llegue a superar el término máximo de dos años.
- g) La selección del practicante correrá por cuenta de la empresa obligada.
- h) El número de practicantes universitarios aprendices no podrá exceder del 25% del total de aprendices.

Como fomento a la generación de su propio empleo o emprendimiento empresarial, la Ley 789 de 2002 creó el Fondo Emprender, administrado por el SENA, cuyo objetivo es el de financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales cuya formación se esté desarrollando. Dentro de esta modalidad de apoyo a iniciativas empresariales se incluyen los beneficiarios de los programas Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales, además de los practicantes universitarios, tecnólogos o técnicos antes mencionados. Los jóvenes aspirantes a obtener apoyo y financiación deben presentar proyectos que incluyan estudios de mercado, sostenibilidad financiera del proyecto y estimativos futuros de desarrollo. En consecuencia, son esfuerzos institucionales que se han venido desarrollando, orientados al fomento de actividades económicas estables de los jóvenes emprendedores en busca de su primer empleo y su inserción en el mercado de trabajo.

No es desconocido que el sector más afectado en su probabilidad de conseguir empleo está constituido por los jóvenes. En el estudio desarrollado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia¹⁰ se destaca que las tasas de ocupación no muestran síntomas de recuperación entre 2002 y 2005. En este periodo se encuentra que el 45,1% de los hombres jóvenes se considera subutilizado en el trabajo, y el 18,4% está buscando un empleo en 2005. En este último año, los indicadores laborales según grupo de edad muestran que la tasa de ocupación de las personas entre los 12 y 24 años, hombres, fue del 39,6%, mientras que para las mujeres del 23,5%; la tasa de desempleo para los hombres fue de 18,4% frente al 31,2% para las mujeres; y la tasa de subempleo fue para los hombres de 45,1% y para las mujeres de 47,7%. Se concluye de esas observaciones que las mujeres jóvenes sufren en mayor medida los graves efectos de no conseguir un empleo estable y decente.

¹⁰ Cuaderno de Trabajo 7, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.

Según el nivel educativo, observa el estudio en mención que los colombianos más educados experimentan importantes bajas en su tasa de ocupación y alzas de su tasa de desempleo. La evolución del mercado de trabajo de los universitarios, graduados y no graduados, ha sido crítica; su tasa de ocupación disminuyó en cerca de 3 puntos porcentuales y su tasa de desempleo creció en forma importante en los últimos ocho años. Las cifras a destacar son las siguientes: la tasa de ocupación en 2005 para personas con estudios superiores incompletos fue del 55,8% contra el 81,5% para personas con estudios superiores completos. La tasa de desempleo para el primero de los dos grupos fue de 18,1% contra 8,8% del segundo grupo. La tasa de subempleo para el primer grupo fue de 38,2% contra 27,1% del segundo, para el mismo periodo.

Las mujeres jóvenes, a pesar de que en el mismo periodo no vieron deteriorarse las tasas de ocupación, pagaron la relativa estabilidad de sus tasas de ocupación con incrementos en el desempleo y el subempleo. Señala el estudio que las jóvenes entre los 12 y los 24 años superaron el 30% de desempleo y la mitad de las jóvenes en el subempleo, lo que nos indica una situación más difícil frente al caso de los hombres en las mismas edades.

En cuanto al tiempo empleado para la consecución de un trabajo, observa el estudio que hoy día es más difícil conseguir un empleo que hace ocho años. Concluye que la incidencia del desempleo de larga duración se ha duplicado en general para todos los grupos poblacionales considerados. Las cifras son elocuentes en estas materias: para 2005, el 42,2% de los hombres declararon buscar un empleo hace menos de tres meses, contra el 17,9% que refirió hacerlo hace más de doce meses. Para las mujeres, la situación fue como sigue: 34,2% declararon buscar un empleo en los últimos tres meses, contra el 20,6% que declaró buscarlo hace más de doce meses. Pero si nos ubicamos en la población más joven, encontramos que en el mismo periodo, el 42,5% de las personas entre 12 y 24 años declaró buscar un empleo en los últimos tres meses, contra el 12% que declaró buscarlo hace más de doce meses. En contraste con las anteriores cifras, se observa que los colombianos que han cursado estudios incompletos de bachillerato han mantenido sus niveles ocupacionales y su tasa de desempleo en el 2005 bastante parecida a lo acaecido en 1997, lo que nos indica que la población joven con estudios intermedios y profesionales resulta en la actualidad más afectada por la tasa de desocupación y subocupación, frente a la menos preparada.

VI. REFLEXIONES FINALES

Surge la pregunta, no sólo en nuestro país sino en general en el mundo: ¿qué hacer frente a esta realidad de amplio y creciente desempleo de los jóvenes, a pesar del ingente desarrollo económico y la globalización de la economía?

Pese a los esfuerzos institucionales, tanto de los gobiernos como de agencias nacionales e internacionales preocupadas por esta situación, nada parece claro en el horizonte. Colombia no es un país donde, precisamente, nos hayamos destacado por atender la problemática de la juventud. No obstante que existen los programas de formación laboral desarrollados alrededor del contrato de aprendizaje; al pago de aportes parafiscales tendentes a procurar capacitación semicalificada y calificada a los jóvenes con miras a su inserción en el mercado de trabajo; a los esfuerzos emprendidos por los dos últimos gobiernos con los programas de Jóvenes en Acción, Jóvenes Rurales y Empleo en Acción, las cifras que arrojan a poco más de seis años de establecidos no son impactantes. La situación de desempleo, informalidad y subempleo se agrava aún más por el desplazamiento forzado que empuja a la población rural y a los habitantes de pequeños poblados a desplazarse a la ciudad en busca de alguna actividad para la cual no están preparados. De otra parte, la generación de nuevos puestos de trabajo no tiene el crecimiento sostenido que se desea. A pesar de que las cifras muestran al cierre del primer trimestre de 2007 un descenso en el desempleo, correlativamente se destaca el aumento del subempleo y la informalidad.

Explicaciones se escuchan a menudo: cambio de la metodología de medición por nuestro organismo oficial de estadística; temporalidad, según las épocas del año; baja generación de empleo en el sector industrial a pesar de su crecimiento en cifras, etcétera. Lo que es cierto es que los indicadores generales del mercado laboral en Colombia¹¹ son bastante críticos: al cierre del primer trimestre de 2006, de una población en edad de trabajar de 34,890,616 y de una población económicamente activa a nivel nacional de 20,644,458, se encontraban ocupados 18,044,175; subempleados, 6,077,816; no subempleados, 11,966,357; desocupados, 2,600,285; cesantes, 2,115,682; aspirantes, 484,603; e inactivos, 13,946,158.

¹¹ DANE, *Encuesta continua de hogares*, 2006.

En consecuencia, no puede pasar desapercibida la situación de la promoción del empleo y la inserción laboral de los jóvenes de todos los niveles de educación, sin dejar de lado las anteriores cifras que constituyen el meollo o causa esencial de la actual situación, por cuanto es una situación generalizada de afectación de la ocupación de las personas, pese al crecimiento de la economía que viene dándose en el último año. Como señal esperanzadora, puede suponerse que la tendencia sea la de beneficiar en un futuro a los jóvenes recién incorporados a la fuerza laboral o con expectativas de ingresar a su primer trabajo, si aún no lo han hecho.

VII. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *Formación y legislación del trabajo*, Montevideo, OIT-Cinterfor, 2003.

Conpes 81, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, julio de 2004.

Consultoría para la evaluación del impacto del subprograma Jóvenes en Acción. Análisis de resultados, Departamento Nacional de Planeación, octubre de 2004.

Cuaderno de Trabajo 7, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.

GARMENDIA ARIGÓN, Mario, *Derecho del trabajo y formación*, Montevideo, OIT-Cinterfor, 2003.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Programa Nacional de Juventud*, Bogotá, 2005.

Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral, año 2003, cuaderno de trabajo 5, Bogotá, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social-Universidad Externado de Colombia.

www.sena.edu.com.

