





## CAPÍTULO 01

### EMPLEO Y DESEMPLEO JUVENIL

Situación actual de los jóvenes y políticas para su inclusión laboral y social



En cualquier país, la tasa de desempleo juvenil puede llegar a ser, como mínimo, dos veces la tasa total nacional (Hammer, 1997; Marelli et al., 2013). Pero el problema va más allá de los números pues el desempleo, por donde quiera que se mire, es un desperdicio de recursos y una pérdida de capital humano, que afecta no solo las finanzas, sino también el estado de salud individual, así como el bienestar de la sociedad. Específicamente, la situación de desempleo en los jóvenes es un problema porque involucra a personas que, en el mejor de los casos invirtieron en educación, mientras que también afecta a una buena parte de jóvenes quienes con dificultad alcanzaron algún grado de educación secundaria.

En términos generales, algunas de las causas del desempleo se sustentan en el crecimiento económico, cuya relación se explica bajo la Ley de Okun, cuando en épocas de recesión económica se esperan incrementos en los niveles de desempleo. Otras variables macroeconómicas que también aumentan la tasa de desempleo son la baja productividad, la apertura comercial, los términos de intercambio, la tasa de inflación y la tasa de interés real. Bajo el enfoque de la demografía, el crecimiento poblacional, la distribución de edades en la sociedad, la proporción de jóvenes frente a la cantidad de adultos y la migración, son factores que determinan las tasas de desempleo locales (Pissarides y McMaster, 1990).

Tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010) como O'Higgins (2012) y Marelli et al. (2012), apuntan a que las crisis financieras impactan más negativamente la tasa de empleo de los jóvenes que a la total, más aún cuando las economías son tan dependientes del sector de servicios. Incluso, para el caso de los jóvenes, lo que más influye son las características locales del mercado de trabajo y no tanto el ciclo económico (Arulampalam et al., 2000) pues entran en juego las particularidades socioeconómicas de este grupo de personas, que bien pueden potenciar o estancar sus niveles de empleabilidad.

Los jóvenes en general, las mujeres y los grupos minoritarios han enfrentado altas tasas de desempleo, pero, sobre todo, en el caso de los jóvenes el desempleo parecería ser un problema patológico que proviene tanto del lado de la demanda como de la oferta. En lo referente a la demanda, jóvenes y mujeres no tienen las mismas posibilidades de inserción al mercado laboral, en parte por la discriminación que ejercen los empleadores, pero también por

la disparidad entre los niveles educativos y las necesidades de las vacantes laborales. Del lado de la oferta de trabajo, se consideran razones tanto de carácter motivacional como las relacionadas con las herramientas, habilidades y capacidades que poseen los jóvenes. De esta última, se considera que la preparación académica en el sistema educativo, no los dispone para la vida laboral, en la medida en que no es una formación vocacional. En lo motivacional, juegan las expectativas que los jóvenes se forman ante la información disponible, según la cual, son discriminados y no contratados; así las cosas, se pierde el impulso de participar en el mercado laboral como también el de continuar en el sistema educativo.

Si bien hay características estructurales del mercado laboral que generan las situaciones de desempleo juvenil, también existen características personales que limitan las posibilidades de los jóvenes para acceder al empleo. Se podría inferir que las primeras causan las segundas, pero desde una visión global y de largo plazo, lo cierto es que ambas barreras se retroalimentan e impiden una inserción menos traumática en el mercado laboral. Para conocer más a fondo esta situación, este capítulo presenta un análisis de la situación de empleo y de desempleo de los jóvenes de Colombia con especial atención al caso de la ciudad de Cali, tomando como fuente dos bases de datos que contienen información sobre jóvenes: la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2020) y la base de datos de la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) disponible para el año 2019. Adelantando algo de los resultados hallados, se tiene que el mercado laboral de los jóvenes está dominado por personas con, a lo sumo, secundaria completa, con una clara señal de segregación por sexo que, de entrada, ya delimita y determina las carreras laborales de esta población, así como su diferencia en términos de los tipos de ocupaciones escogidas por mujeres y hombres.

## CONTEXTUALIZACIÓN

Datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas con corte a agosto de 2020 muestran que la población entre los 10 y 24 años constituye el 23,7% del total de 7.795 millones de personas que habitan el planeta tierra (UNFPA, 2020). Es decir, a nivel mundial, hay alrededor de 1.850 millones de adolescentes y jóvenes, sin que exista una diferencia sustancial en términos de las participaciones de los sexos biológicos pues se cuenta con un 52% de varones, que junto con las mujeres, conforman la fuerza productiva

que tiene la responsabilidad del desarrollo del mundo, en lo que viene, tanto para ellas y ellos como para al menos una próxima generación, en un contexto de desigualdad que permea varias esferas de la vida y en el que, además, deberán sortear los impactos sociales, económicos y ecológicos de la pandemia por COVID-19.

Como fuerza productiva mundial, es necesario que a los jóvenes se les brinden las oportunidades necesarias para que puedan realizarse personalmente y contribuir en el sostenimiento de sus sociedades y del mundo en general. Lo anterior implica el libre acceso a la educación secundaria y superior, ambas de calidad, así como garantías para la entrada al mercado laboral, con altas probabilidades de encontrar buenos empleos. El planteamiento de este tipo de necesidades demuestra que la situación de los jóvenes no es la mejor. No es extraño entonces, que el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo de la población haya sido incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que para el 2030, deben mostrar mejoras en términos de equidad de género, reducción de desigualdades socioeconómicas, acceso a educación de calidad y al trabajo decente.

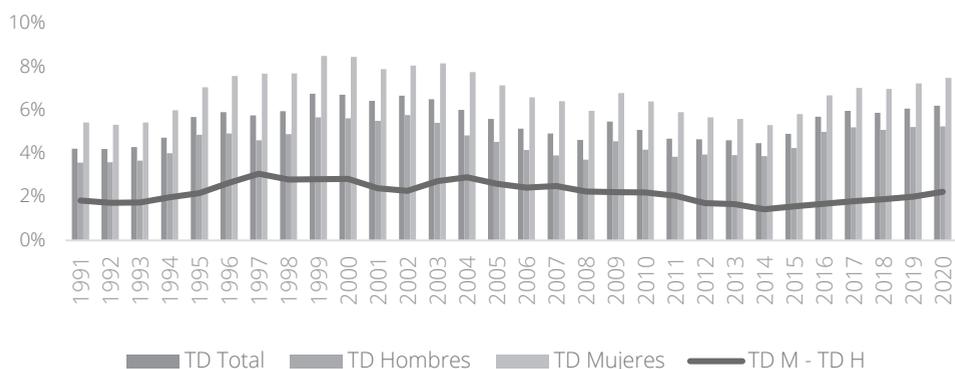
En América Latina, según la OIT (2020), habitan cerca de 110 millones de jóvenes quienes, si bien cuentan en promedio con más años de educación que las personas de generaciones anteriores enfrentan situaciones complejas en el presente. El 60% de quienes tienen entre 15 y 29 años están por fuera del sistema educativo y usan su tiempo en las siguientes actividades: el 60% cuenta con algún empleo, el 9% está buscando un trabajo y el 27% restante, además de no estar estudiando, tampoco participan en el mercado laboral, es decir, pertenecen a la categoría denominada *Nini*, que significa que ni estudian, ni trabajan, ni están buscando empleo.

El vínculo entre la situación educativa de los jóvenes y el mercado laboral no es vacío y se sustenta en la versión más sencilla de la teoría del capital humano. Los planteamientos de Schultz (1960; 1961), Mincer (1974), Thurow (1978), Becker (1964; 1983) y otros autores, sugieren que la educación determina cuán amplio puede ser el abanico de posibilidades en el mercado laboral para acceder a puestos de trabajo con salarios altos que permitan una vida de mayor calidad. Así las cosas, al 60% de los adolescentes y jóvenes latinoamericanos que han visto interrumpida su formación en el sistema educativo por diversos factores, les pueden esperar, en gran medida, condiciones laborales precarias.

La situación actual de los jóvenes en el mercado laboral es difícil pues de aquellos que trabajan, el 60% lo hacen en empleos informales en los que también se incluyen trabajadores no remunerados que se encuentran tanto en unidades de negocio familiares como de carácter no familiar (OIT,

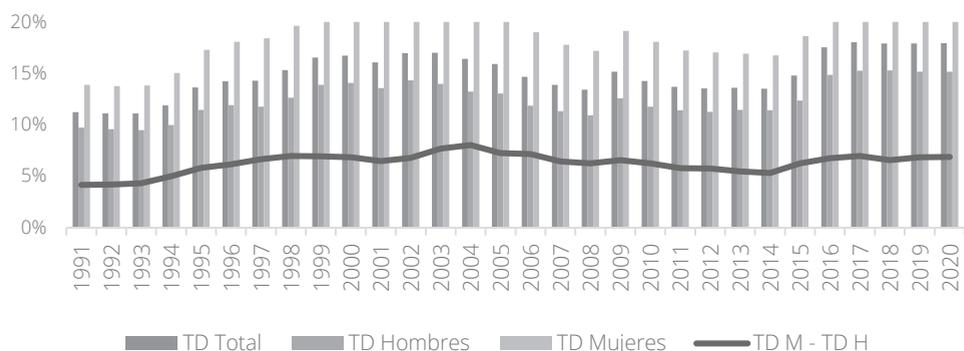
2019). La tasa de desempleo en el grupo de jóvenes bien puede ser tres veces mayor a la tasa de desempleo en adultos; tendencia que se ha mantenido durante las últimas décadas y se presenta de manera más aguda en el caso de las mujeres. Así que, la inserción al mercado laboral de las personas adolescentes y jóvenes comienza con precariedad y con el agravante de que ese momento de llegada al mercado laboral, determina sus futuras trayectorias laborales.

**Gráfico 1.1** Tasa de desempleo en América Latina para mayores de 25 años.



Fuente: ILOSTAT, 2020.

**Gráfico 1.2** Tasa de desempleo en América Latina para jóvenes.



Fuente: ILOSTAT, 2020.

El proceso de transición desde el sistema educativo, ya sea a partir de la educación secundaria, media vocacional o de la educación superior hacia el mercado laboral, no es un proceso lineal ni inmediato. Comprende la finalización de los estudios, la búsqueda de empleo, bien sea desde antes de graduarse o después de ello y, finalmente, la realización del mejor emparejamiento laboral posible con un empleador. En todo este proceso y en cada una de sus fases, los jóvenes brindan información que va demarcando su trayectoria en el mercado laboral. Por ejemplo, desde la primera etapa, en la que se alcanza el último nivel educativo, el tiempo que se demoraron en lograrlo y el tipo de institución educativa de la que se graduaron (pública o privada) es información que jugará a favor o en contra, cuando estén buscando empleo. En la segunda fase, la de búsqueda, con la puesta en marcha de distintos métodos para conseguir un empleo, usan y crean información. Del resultado final, se tendrá información de las características del primer empleo obtenido o de los rechazos que han tenido durante la indagación.

La transición de la escuela al trabajo se logra cuando un joven alcanza una posición de estabilidad laboral en un empleo que se rige por un contrato con duración de un año o más (OIT, 2019). En países como Perú, Brasil y Colombia, solo la mitad de los jóvenes, culminan su transición hacia un empleo que consideran como estable y a la vez satisfactorio (OIT, 2019). El resto de esta población se enfrenta a situaciones de precariedad en el empleo, ya que su primer acercamiento es a través de contratos temporales, bajo las modalidades de prueba o de aprendizaje o en empleos en los que deben afrontar los desajustes por competencias, en la mayoría de los casos del tipo sobre-educación y solo con el objetivo de ganar experiencia laboral. Es más, la contratación temporal supone una muy baja inversión de las empresas en formación para el puesto de trabajo así que la acumulación de habilidades por parte de los jóvenes se va truncando. Esto quiere decir que su vida laboral inicia con un riesgoso *trade-off* entre experiencia y subempleo, en el que algunos incluso deben aceptar un primer empleo en el sector informal y, en el mejor de los casos, una vez tengan mayor experiencia, se podrán mover hacia empleos del sector formal de la economía (Flores, 2002).

Un factor que causa diferencias, más allá de las distintas posibilidades de conseguir un trabajo, es el nivel educativo alcanzado que incide en la calidad del trabajo logrado (Castillo y García, 2019). En esa medida, los jóvenes con menos capital humano y menos cualificaciones para el trabajo, enfrentarán periodos más largos de desempleo, empleos inestables o de baja calidad. En el caso de quienes están buscando empleo por primera

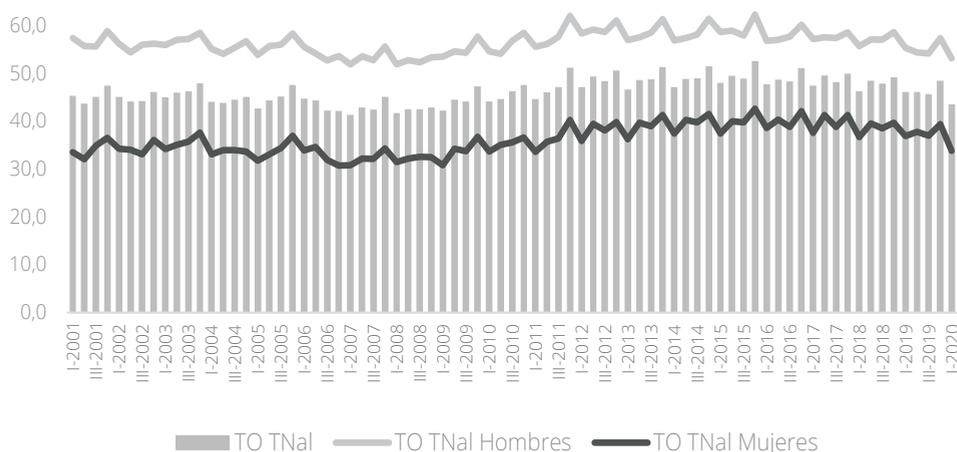
vez, el cúmulo de capital humano se limita a las credenciales educativas que puedan demostrar.

La permanencia en los empleos también se relaciona con la calidad y tipo de formación impartida en la secundaria. Los jóvenes con menores niveles educativos, suelen presentar tasas más altas de rotación entre trabajos y son más dependientes de los programas de formación en el trabajo para aumentar sus habilidades y su empleabilidad. Por el contrario, los jóvenes más educados, conservan el empleo con mayor facilidad, pero se ven sujetos a aceptar, en sus primeros trabajos, alternativas con bajos salarios (Cockx y Ghirelli, 2016).

### POBLACIÓN JOVEN EN EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

Según la información en UNFPA (2020), en Colombia, la población de personas entre los 10 y 24 años representa, aproximadamente, una cuarta parte del total de habitantes del país. De acuerdo con los datos del DANE (2020), desde hace dos décadas, la tasa promedio de ocupación de la población total colombiana entre los 14 y 28 años de edad, es de 27%, y la brecha entre la ocupación femenina y masculina, si bien ha venido disminuyendo en lo que va del siglo XXI, presenta una diferencia promedio de 20 puntos porcentuales que sigue mostrando las condiciones desventajosas que tienen las mujeres en el mercado laboral.

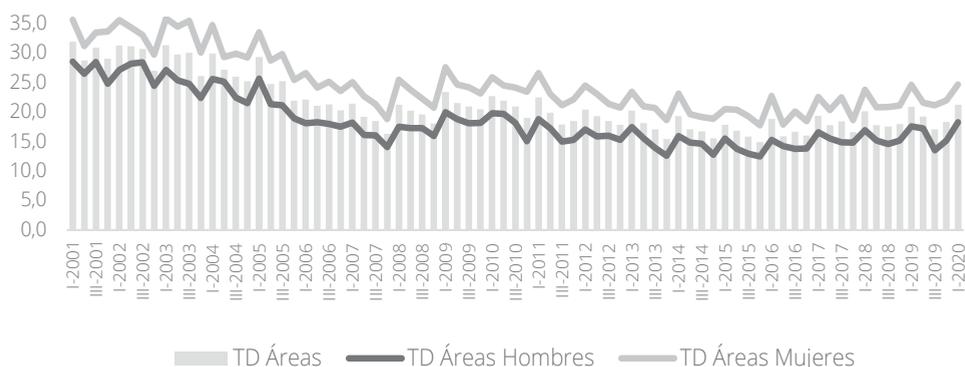
**Gráfico 1.3** Tasa de ocupación nacional de jóvenes en Colombia.



Fuente: DANE, 2020.

El análisis de los datos de los últimos 20 años en las trece principales áreas metropolitanas de Colombia (DANE, 2020) muestra que el desempleo femenino para quienes están entre los 14 y 28 años de edad, alcanza en promedio una tasa de 25%, la cual está por encima de la tasa de desempleo masculina en cerca de 7%.

**Gráfico 1.4** Tasa de desempleo de jóvenes en las principales áreas metropolitanas de Colombia.



Fuente: DANE, 2020.

Como lo señalan Cruces et al. (2012), las mujeres jóvenes que viven en las zonas rurales, en estratos socioeconómicos bajos, más propensas a contar con pocos años de educación y sin experiencia laboral, son más vulnerables al desempleo y aún más, a la inactividad laboral. Al respecto, las cifras para Colombia indican que la tasa de desempleo de las mujeres tanto en las áreas urbanas como rurales, son de dos dígitos y superan, en promedio, el 24%, sin mayor diferencia entre la información a nivel de lo urbano o lo rural. Sin embargo, en términos de inactividad laboral, la diferencia entre las mujeres que viven en las zonas rurales y urbanas es más notoria pues, en promedio, las mujeres jóvenes que habitan en el campo registran una tasa de 12 puntos porcentuales por encima de la tasa de las mujeres que residen en las áreas urbanas (Tabla 1.1).

**Tabla 1.1** Tasa de desempleo (TD) y de inactividad laboral (TI) de la población joven en Colombia (2001-2020)

|  | <b>Promedio</b> | <b>Máx.</b> | <b>Mín.</b> | <b>Desviación</b> |
|--|-----------------|-------------|-------------|-------------------|
| TD Total Nacional                            | 19,2            | 26,3        | 13,6        | 3,2               |
| TD Total Nacional Hombres                    | 14,9            | 21,0        | 9,8         | 2,7               |
| TD Total Nacional Mujeres                    | 25,2            | 34,3        | 18,7        | 4,0               |
| TD Centros Poblados y Rural Disperso         | 12,8            | 20,5        | 8,0         | 2,6               |
| TD Centros Poblados y Rural Disperso Hombres | 7,9             | 15,4        | 4,3         | 2,1               |
| TD Centros Poblados y Rural Disperso Mujeres | 24,5            | 33,5        | 14,6        | 5,2               |
| TI Total Nacional                            | 42,5            | 47,9        | 38,4        | 2,4               |
| TI Total Nacional Hombres                    | 33,5            | 38,2        | 27,7        | 2,4               |
| TI Total Nacional Mujeres                    | 51,5            | 58,7        | 47,5        | 2,8               |
| TI Centros Poblados y Rural Disperso         | 43,9            | 51,2        | 36,1        | 3,6               |
| TI Centros Poblados y Rural Disperso Hombres | 25,7            | 33,0        | 16,4        | 4,1               |
| TI Centros Poblados y Rural Disperso Mujeres | 63              | 73          | 19          | 8                 |

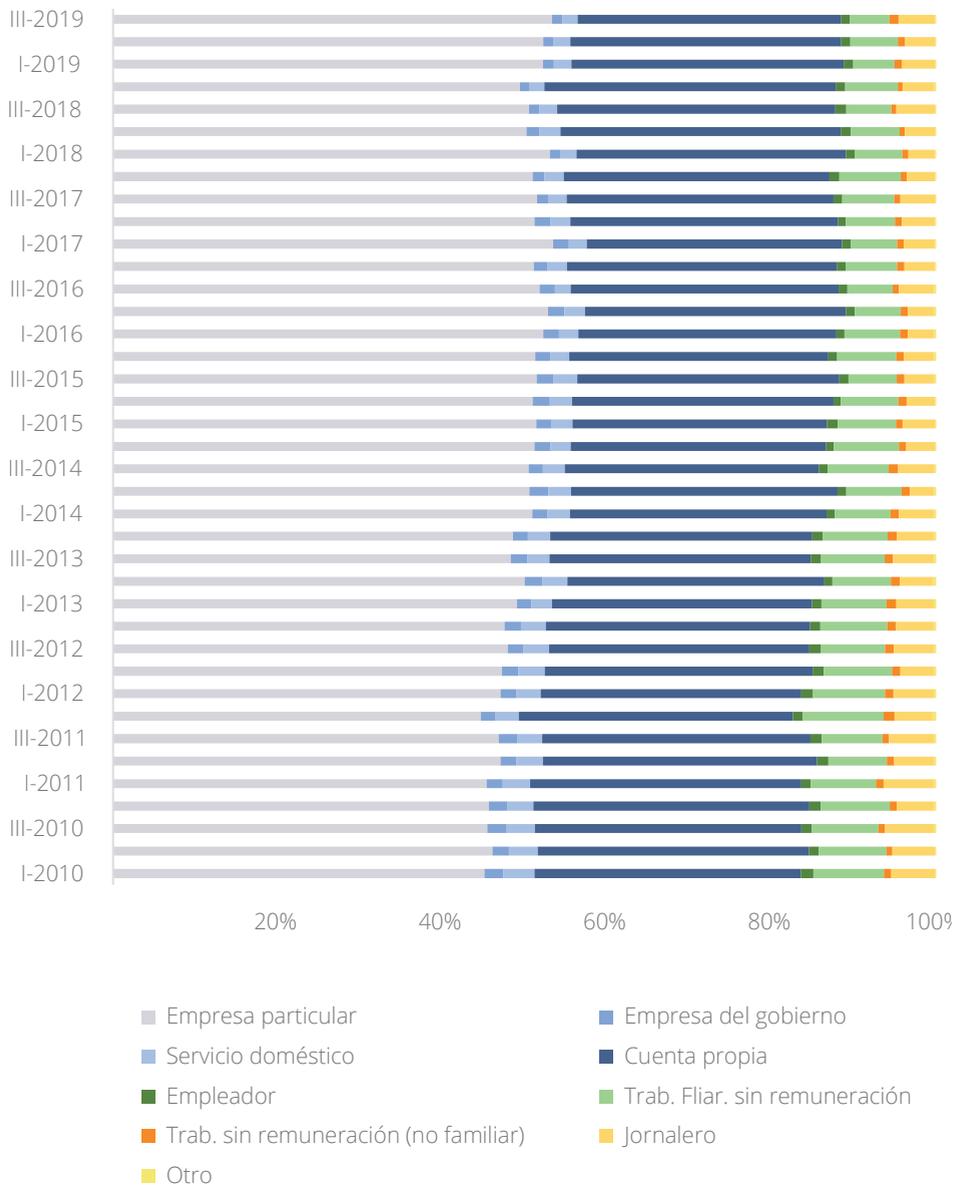
Fuente: DANE, 2020. Datos para los trimestres de 2001 a 2020.

Si bien los indicadores de ocupación y de desempleo en las personas jóvenes de Colombia mostraban mejoría antes de la pandemia, no debe perderse de vista que esta puede deberse a la consecución de trabajos de poca cualificación, con baja calidad, como aquellos en los que no devengan salarios o empleos propios del sector informal de la economía. Así como se habla de la teoría de las *cicatrices del desempleo* (Arulampalam et al. 2000), para los jóvenes vale la pena extenderla hacia esos primeros trabajos precarios pues en ambos casos menoscaban el capital humano, disminuyen la empleabilidad y por tanto dificultan la transición hacia empleos con mayor productividad que ofrezcan mejores condiciones laborales (Cruces, et al. 2012).

La población joven ocupada en el país son, mayoritariamente, empleados de empresas del sector privado, seguidos por quienes son clasificados como trabajadores por cuenta propia y, por último, está la categoría de trabajadores familiares a los que no se les reconoce remuneración alguna. Entre estas dos últimas categorías se alcanza el mismo nivel de participación que tienen los empleados de empresas particulares o privadas en el total de la distribución según las categorías ocupacionales.

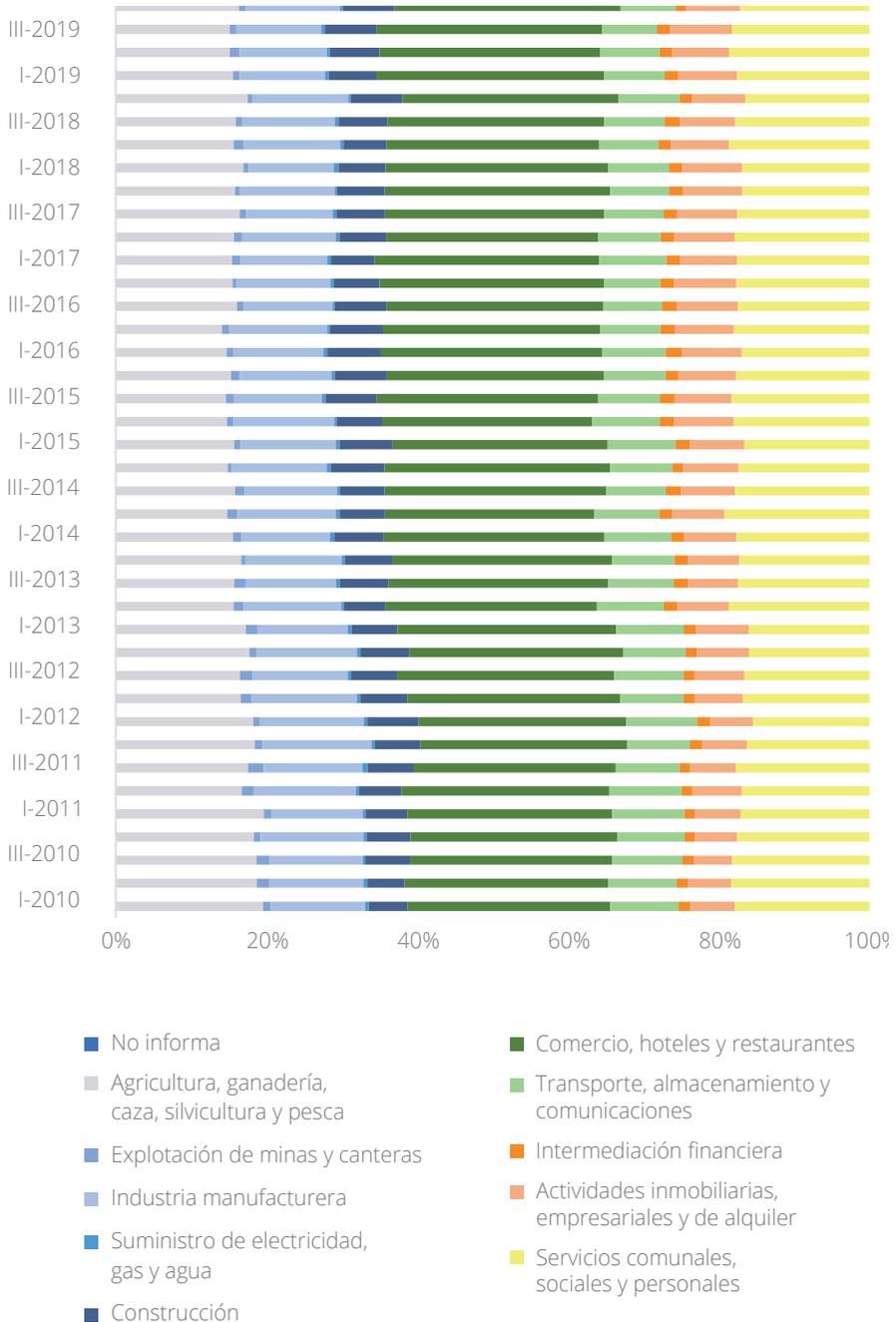
Tomando en cuenta la clasificación de los empleos por ramas de actividad económica, la mayor participación de las personas entre los 14 y 28 años se da en la rama de comercio, hoteles y restaurantes, con un promedio de 27%, seguida por las actividades asociadas al sector primario de la economía (agricultura, ganadería, caza, otras) y por la rama de servicios comunales, sociales y personales, cada una con participación del 18%. En la rama de actividad de la industria manufacturera la participación es del 13%, siendo la tercera en el total de la distribución.

**Gráfico 1.5** Distribución entre las categorías ocupacionales de la población joven en Colombia.



Fuente: DANE, 2020.

**Gráfico 1.6** Distribución por ramas de actividad de la población joven ocupada en Colombia.

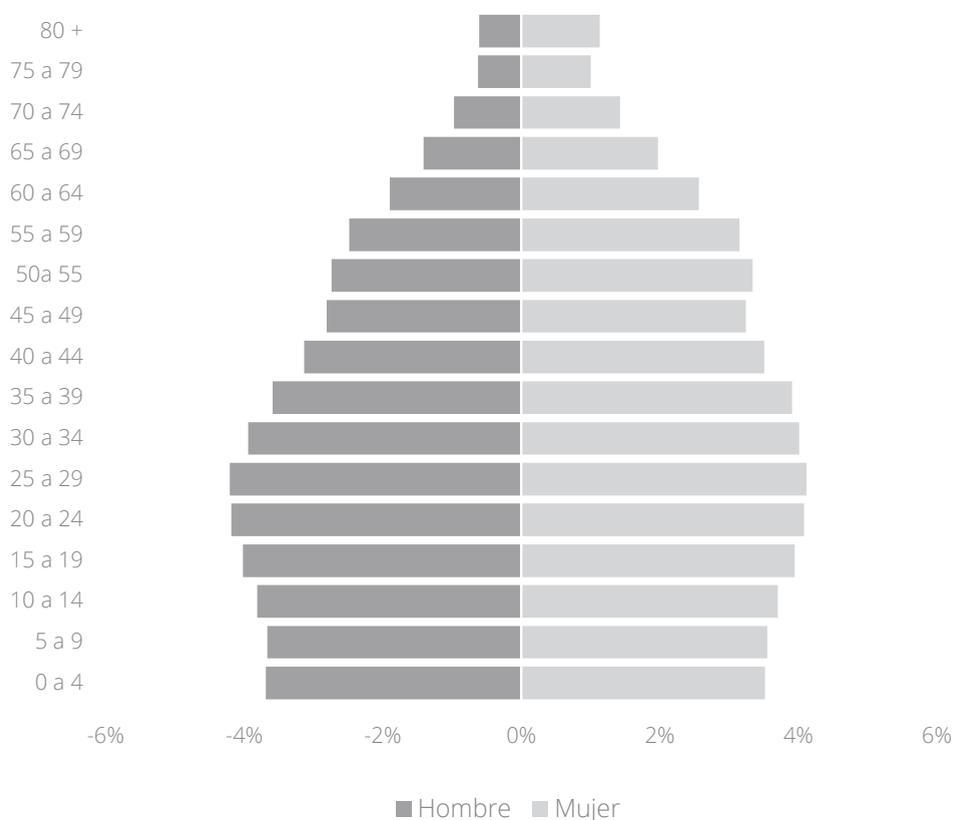


Fuente: DANE, 2020.

### SITUACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN JOVEN EN CALI

Como se mencionó anteriormente, Cali es una de las tres ciudades más importantes de Colombia con una población total de 2.470.852 habitantes, de los cuales el 98,5% viven en el área urbana. Del total de población, el 52% son mujeres. La población entre los 10 y 29 años es de 792.618 personas que representan el 32% del total; en ella, la participación de mujeres y hombres es similar, con 49% de las primeras y 51% restante en hombres (Departamento Administrativo de Planeación, 2019).

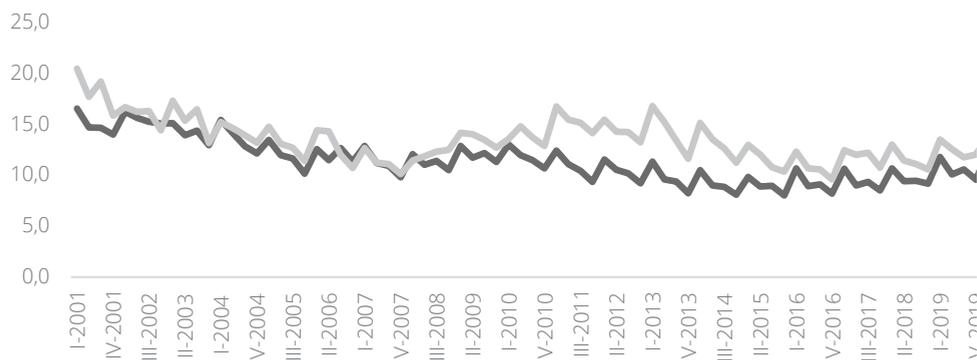
**Gráfico 1.7** Pirámide de población en Cali, 2019.



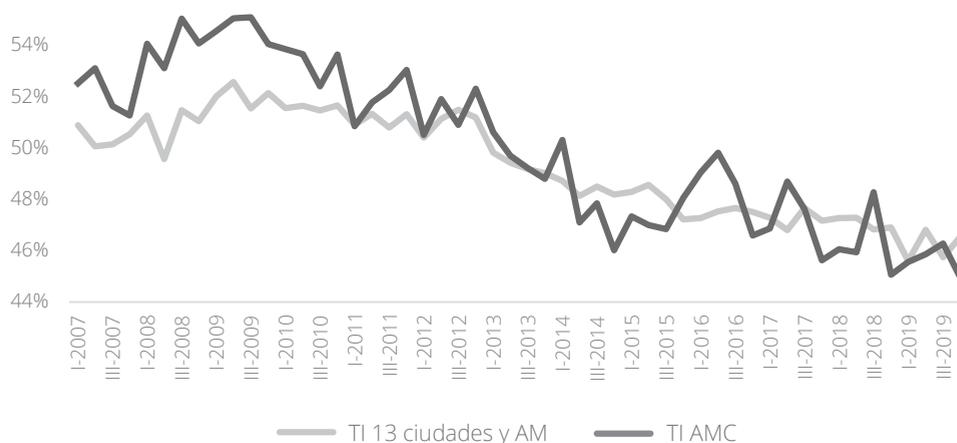
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Cali, 2019.

En términos generales y en cuestiones del mercado laboral, la situación en Cali no es la mejor. Además de presentar tasas de desempleo de dos dígitos, que superan al indicador nacional, algo similar sucede con la tasa de informalidad laboral, pero esta vez teniendo en cuenta el total de las trece principales ciudades de Colombia junto con sus áreas metropolitanas. Como lo registra el DANE (2020), desde 2007 el promedio de ocupados en el sector informal en Cali está alrededor del 50%, es decir, uno de cada dos trabajadores está ocupado en un trabajo de tipo informal, situación que, para algunos periodos, es levemente superior a la de las trece áreas metropolitanas en su conjunto. Lo que se deduce entonces es que, con tasas de desempleo por encima del 10% y con tan alta informalidad laboral, la situación de las personas económicamente activas en la ciudad de Cali, no es la mejor, incluyendo por supuesto a quienes, por su edad, recién están llegando al mercado laboral, así como para las personas que solo se quedaron con secundaria como máximo nivel educativo alcanzado.

**Gráfico 1.8** Tasa de desempleo en Colombia y en el área metropolitana de Cali.



Fuente: DANE, 2020.

**Gráfico 1.9** Tasa de informalidad trece áreas metropolitanas de Colombia.

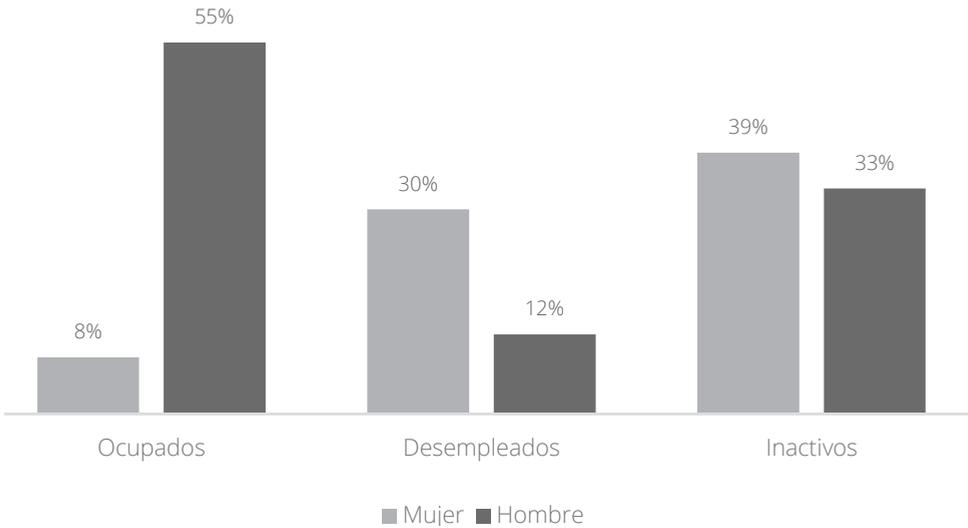
Fuente: DANE, 2020.

Teniendo en cuenta solo al grupo de jóvenes de la ciudad de Cali y según la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE (2020), que es el instrumento con el cual se calculan los principales indicadores del mercado laboral colombiano, para el segundo trimestre de 2019, los resultados son los esperados en términos de los estados laborales y las diferencias por géneros. Los hombres jóvenes reportan niveles de ocupación siete veces mayores comparados con el que presentan las mujeres jóvenes (8%); la relación se invierte en el caso del desempleo donde ellas pasan a tener la delantera con una tasa de desempleo 2.5 veces mayor a la de los hombres (12%). Tan solo en términos de la inactividad laboral es que las diferencias entre ellas y ellos no son tan marcadas como en los casos anteriores, a saber, el 39% de las mujeres jóvenes están, en principio, como inactivas en el mercado laboral mientras para los hombres jóvenes la tasa de inactividad es del 33%.

Considerando el conjunto de posibles actividades realizadas la semana anterior a la fecha en la que se tomó la encuesta de hogares, pero eligiendo aquella a la que se dedicó la mayoría del tiempo disponible, bien se puede resaltar la alta participación de las mujeres jóvenes en la realización de los oficios del hogar frente al dato de los hombres, que muestran una escasa participación en esta actividad. Este tipo de resultados, coinciden en gran medida con lo que Gallie et al. (1994) plantean respecto a que durante las temporadas de desempleo, e incluso sumando las de inactividad laboral, se refuerzan los patrones del trabajo doméstico no remunerado, recayendo principalmente

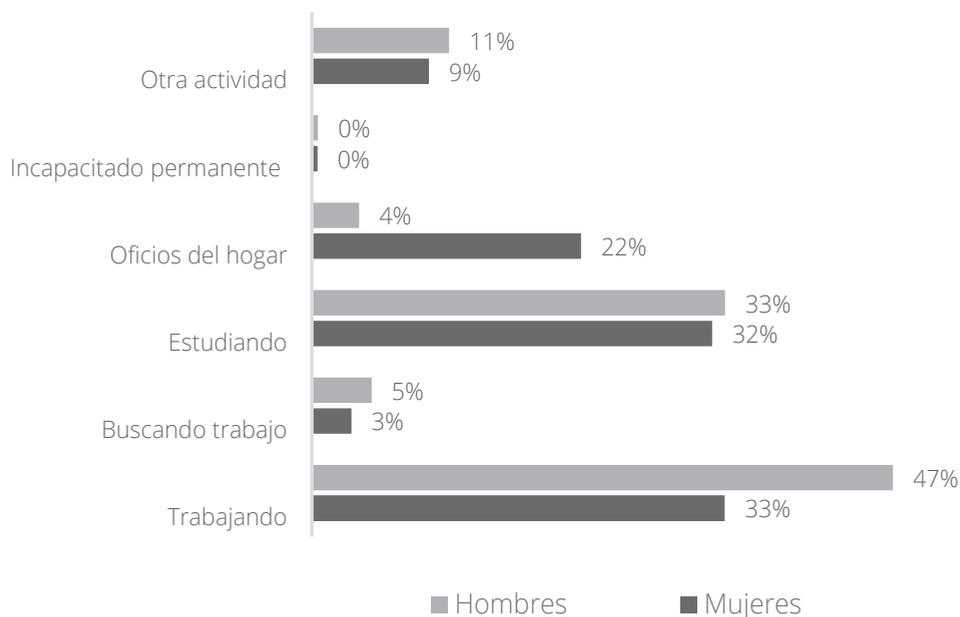
sobre las mujeres y que solo en contadas ocasiones, los hombres desempleados, o inactivos, asumen algunas de las responsabilidades de trabajo del hogar pero, en ningún momento, en la misma magnitud que recae sobre ellas. En el grupo de los Ninis se desconoce completamente el aporte económico del trabajo de cuidado y del trabajo del hogar en el sostenimiento de la sociedad.

**Gráfico 1.10** Distribución de estados laborales de los jóvenes en Cali.



Fuente: DANE, 2020.

**Gráfico 1.11** Actividad a la que dedicaron la mayor parte de su tiempo los jóvenes de Cali y su área metropolitana.



Fuente: DANE, 2020.

En cuanto al máximo nivel educativo que han alcanzado, la generalidad se observa para el de secundaria y media técnica pues ambos suman más del 60%. Las mujeres jóvenes presentan una leve ventaja a nivel de estudios universitarios y al igual que en el Técnico, en comparación con los hombres (Tabla 1.2).

En el conjunto de los jóvenes de la ciudad de Cali y su área metropolitana, el 50% cuentan con una ocupación laboral, 13% están en el desempleo y el 37% restante son inactivos laboralmente. Entre los ocupados, seis de cada 10, están ocupando puestos de trabajo en empresas particulares; alrededor de 29% son trabajadores cuenta propia, 3% trabajan sin recibir remuneración alguna y un 2% se dedican a trabajo del servicio doméstico siendo todas mujeres.

Teniendo en cuenta que la ocupación como Cuenta propia es la segunda posición ocupacional con mayor participación, tanto en hombres como en mujeres y cuando se realiza la agrupación teniendo como referente la definición de *empleo informal* del DANE<sup>4</sup> (2009, p. 10) ajustada a la propuesta

<sup>4</sup> Con base en las siguientes características: “1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus

por la OIT, en Colombia cuatro de cada diez mujeres jóvenes tienen trabajos en la informalidad laboral mientras que en los hombres la participación en los trabajos informales es del 30%.

**Tabla 1.2** Máximo nivel educativo alcanzado por los jóvenes en Cali y su área metropolitana.

|                   | Mujeres | Hombres | Total |
|-------------------|---------|---------|-------|
| Ninguno           | 0%      | 1%      | 0%    |
| Básica Primaria   | 2%      | 3%      | 3%    |
| Básica Secundaria | 20%     | 24%     | 22%   |
| Técnico           | 42%     | 40%     | 41%   |
| Superior          | 35%     | 32%     | 33%   |

Nota: El 100% es la suma vertical de cada caso.

Fuente: DANE, 2020.

Sin importar que el trabajo esté en el sector formal o informal, el principal método empleado por los jóvenes para encontrar empleo es a través de los contactos familiares o de amigos, seguido por presentar, personalmente, la hoja de vida en las empresas. Solo para el caso de los trabajos formales hay evidencia del uso de otros métodos para conseguir empleo, como el de acercarse a una agencia de empleos, buscar por anuncios clasificados o hacer uso del sistema público de empleo. Sin embargo, estas dos últimas alternativas registran muy poco uso (Tabla 1.3).

---

agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; 2. Los trabajadores familiares sin remuneración; 3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares; 4. Los empleados domésticos; 5. Los jornaleros o peones; 6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; 7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; 8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno”.

**Tabla 1.3** Distribución porcentual de las alternativas por las cuales encontraron trabajo.

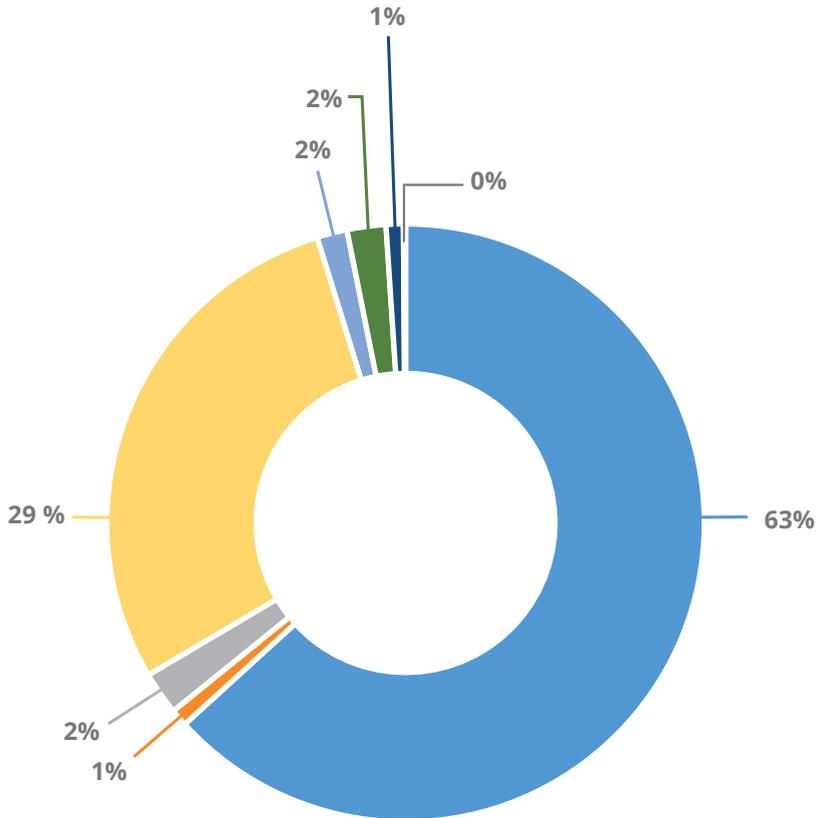
|  | Formal  |         | Informal |         |
|--|---------|---------|----------|---------|
|  | Mujeres | Hombres | Mujeres  | Hombres |
| Con ayuda de familiares, amigos, colegas         | 46%     | 48%     | 74%      | 77%     |
| Llevando la hoja de vida la empresa              | 22%     | 21%     | 18%      | 13%     |
| Llevando la hoja de vida a una agencia de empleo | 13%     | 15%     | 0%       | 2%      |
| Por avisos clasificados                          | 5%      | 3%      | 0%       | 0%      |
| Por convocatorias                                | 1%      | 3%      | 0%       | 0%      |
| Por el sistema de información SENA               | 3%      | 4%      | 0%       | 0%      |
| Otro medio (internet)                            | 11%     | 6%      | 9%       | 8%      |

Nota: El 100% es la suma vertical de cada caso.

Fuente: DANE, 2020.

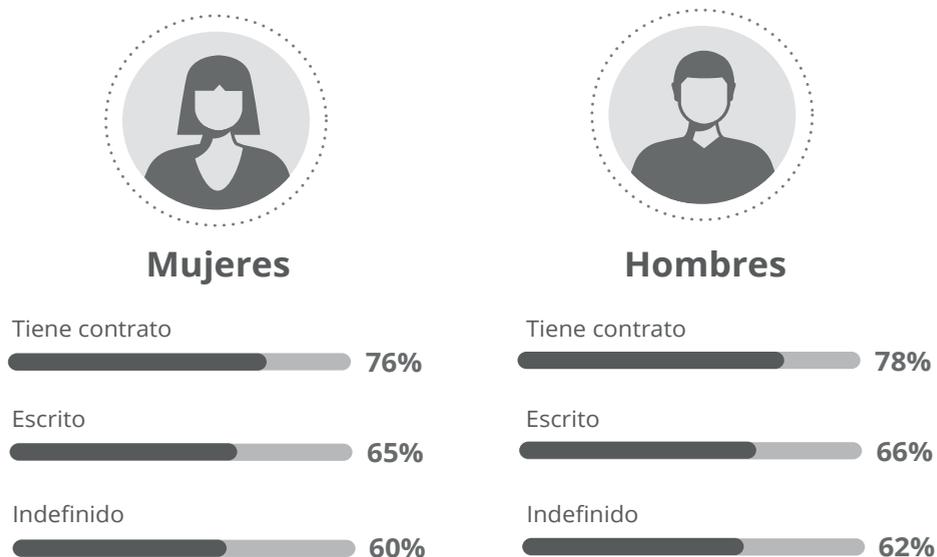
Cuando se analizan las características de los trabajos que tienen los jóvenes en Cali no se tienen grandes diferencias entre la situación de las mujeres y los hombres. Ambos tienen registros similares en cuanto a la tenencia de un contrato, al tipo y duración del mismo. Por un lado, las mujeres que manifiestan no contar con un contrato laboral son el 24% de las ocupadas y el 22% de hombres jóvenes ocupados tampoco cuenta con uno. Entre los que tienen, en promedio, el 65% es un contrato escrito y que, a su vez, en el 60% de las veces es de temporalidad indefinida (ver Diagrama 1.1).

**Gráfico 1.12** Posición ocupacional de la población joven de Cali y su área metropolitana.



- Empleado de empresa particular
  - Empleado doméstico
  - Patrón o Empleador
  - Trabajador sin remuneración en empresas
- Empleado del Gobierno
  - Cuenta propia
  - Trabajador familiar sin remuneración
  - Jornalero o peón

Fuente: DANE, 2020.

**Diagrama 1.1** Algunas características de los trabajos de la población joven de Cali.

Fuente: DANE, 2020.

Sin embargo, pese a las buenas condiciones laborales que los jóvenes tienen en términos de sus contratos, los salarios que devengan ofrecen un panorama distinto acerca de la calidad de sus empleos. La mitad de los jóvenes que se encuentra en empleos del sector formal suelen ganar hasta un salario mínimo mientras otro 30% hasta salario y medio. Y aunque en la generalidad de los empleos informales es frecuente devengar hasta un salario mínimo, en este sector de la economía, aparentemente, hay más posibilidades de contar con un trabajo en el cual a los jóvenes les paguen dos salarios mínimos<sup>5</sup>.

Entre los jóvenes de Cali que conforman el 29% de trabajadores por cuenta propia, la principal razón por la cual están en esta situación es el hecho de no haber encontrado un empleo como asalariados; en ese orden de ideas, la informalidad laboral en este grupo de personas, así como también en el caso de las personas adultas, responde a motivos de supervivencia e incluso de exclusión, toda vez que los empleadores son reacios a la contratación de jóvenes pues no confían en las habilidades que estos tienen para el

<sup>5</sup> Los rangos están definidos en términos del salario mínimo mensual vigente (SMMLV) en el 2019 de 925.148 COP que corresponde a 273 US bajo una tasa de cambio de 3.383 COP por dólar americano. Los valores de las entradas suman el 100% en sentido vertical para cada caso.

trabajo. Es aquí, donde se encuentran argumentos para apoyar a los programas de formación para el empleo, que resultan ser beneficiosos tanto para jóvenes como para empleadores pues estos programas, a la vez que ofrecen formación vocacional para el trabajo, también permiten identificar al grupo de personas que cuentan con cualificaciones específicas (Neil et al., 1983).

Dentro de las otras razones que explican el porqué del trabajo por cuenta propia o independiente, vale la pena resaltar el porcentaje de respuestas dadas por las mujeres que optan por la opción de un horario de trabajo más flexible, que incluso iguala a la cantidad de respuestas dadas a la alternativa de no haber encontrado un empleo como asalariadas. Mientras que, en los hombres, la segunda alternativa de mayor respuesta es la de contar con un trabajo que les genere mayor independencia, asociada más a ser sus propios jefes, que a un tema donde prime la flexibilidad del tiempo que les permita atender las tareas asociadas al cuidado del hogar. Ahora bien, más del 50%, tanto de hombres como mujeres, no estarían dispuestos a cambiar su ocupación actual por un empleo asalariado.

**Tabla 1.4** Rangos salariales según el sector del trabajo de los jóvenes en Cali y su área metropolitana.

|         | Formal  |         |       | Informal |         |       |
|---------|---------|---------|-------|----------|---------|-------|
|         | Mujeres | Hombres | Total | Mujeres  | Hombres | Total |
| Hasta 1 | 51%     | 51%     | 51%   | 73%      | 61%     | 67%   |
| (1,1.5] | 30%     | 28%     | 29%   | 8%       | 16%     | 12%   |
| (1.5,2] | 7%      | 9%      | 8%    | 3%       | 4%      | 3%    |
| 2 o más | 12%     | 13%     | 13%   | 16%      | 19%     | 17%   |

Fuente: DANE, 2020.

**Gráfico 1.13** Razones por las cuales son trabajadores por cuenta propia.

Fuente: DANE, 2020.

Entre los jóvenes que se encuentran en el desempleo la alternativa más usada para buscar trabajo es la de llevar sus hojas de vida directamente a las empresas, mientras que la opción de recurrir a sus contactos sociales está en segundo lugar, cuando, para quienes tienen trabajo, el uso de estas alternativas se invierte; así que, una cosa es el método por el cual se busca trabajo y otro por el que se encuentra. En tercera posición está como alternativa el recurrir a las agencias de empleo y solo pocas mujeres jóvenes inician un negocio como medida para salir del desempleo (Tabla 1.5).

En el mismo grupo de jóvenes desempleados, el 19% de mujeres aspiran a encontrar su primer empleo, situación que para los hombres desempleados representa el 15%. Así las cosas, alrededor del 80% de los jóvenes de Cali que se encuentran en situación de desempleo, ya cuentan con algo de experiencia laboral, por lo que se puede asumir, están en búsqueda de un empleo que se ajuste a sus perfiles y necesidades mientras, de otro lado, lo cierto es que la inestabilidad laboral la están viviendo a temprana edad debido a la rotación entre distintos puestos de trabajo que están registrando en sus trayectorias laborales.

**Tabla 1.5** Acciones que llevan a cabo la población joven para cambiar su situación de desempleo en Cali y su área metropolitana

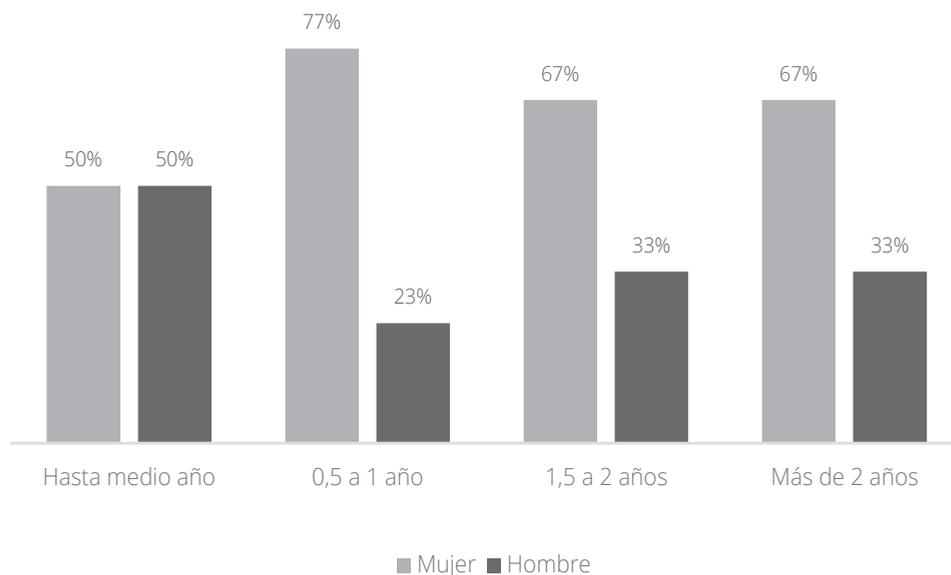
|  | Mujeres | Hombres | Total |
|--|---------|---------|-------|
| Con ayuda de familiares, amigos, colegas         | 19%     | 23%     | 21%   |
| Llevando la hoja de vida a la empresa            | 49%     | 44%     | 47%   |
| Llevando la hoja de vida a una agencia de empleo | 22%     | 25%     | 23%   |
| Por avisos clasificados                          | 8%      | 6%      | 7%    |
| Por convocatorias                                | –       | –       | –     |
| Hizo preparativos para iniciar un negocio        | –       | 1%      | 1%    |

Nota: El 100% es la suma vertical de cada caso.

Fuente: DANE, 2020.

Entre quienes están desempleados y no son aspirantes a su primer empleo, en general, están buscando trabajo hace seis meses. En el caso de las mujeres se destaca la condición desventajosa frente a los hombres pues ellas tienen mayor participación en los diferentes rangos de tiempo buscando empleo, señalando que se demoran más en salir de esta situación que los hombres jóvenes.

**Gráfico 1.14** Tiempo en la búsqueda de empleo (desempleo) de los jóvenes de Cali y su área metropolitana.



Fuente: DANE, 2020.

Si a lo anterior se suma la alta disposición que tienen tanto mujeres como hombres, sin importar la edad, en aceptar trabajos en los cuales les reconozcan el salario mínimo y que tengan largas jornadas de trabajo, permite inferir que la situación del mercado laboral para los jóvenes, también presenta barreras desde la demanda laboral, es decir, de los empleadores pues, aunque estas personas estén dispuestas a trabajar bajo condiciones precarias, no han sido contratadas. Es ahí donde comienzan a aparecer las cicatrices del desempleo, pues las largas temporadas en esta situación, sirven para que los empleadores deduzcan bajos niveles de productividad en quienes llevan mucho tiempo buscando trabajo (Blanchard y Diamond, 1994; Lockwood, 1991; Phelps, 1972; Pissarides, 1992).

**Tabla 1.6** Distribución de los salarios de reserva de la población joven en Cali y su área metropolitana.

|          | Mujeres | Hombres | Total |
|----------|---------|---------|-------|
| Hasta 1  | 90%     | 84%     | 87%   |
| (1, 1.5] | 6%      | 9%      | 8%    |
| (1.5, 2] | 2%      | 3%      | 2%    |
| Mínimo 2 | 2%      | 3%      | 3%    |

Fuente: DANE, 2020.

Otra fuente de información para analizar las condiciones laborales de los jóvenes en Cali es la encuesta Sisbén, mediante la cual se clasifica a la población colombiana según sus condiciones socioeconómicas. Este es un programa que específicamente atiende a personas cuyos hogares están en los estratos socioeconómicos más bajos que, dicho sea, fue un indicador que se dejó de registrar en las encuestas de hogares del DANE (2020).

La información que se tiene de las personas encuestadas por Sisbén en Cali hasta 2019, cuenta con un total de 1.340.759 registros quienes en más de un 96% residen en la zona urbana de la ciudad y entre los cuales prevalecen los estratos socioeconómicos uno (bajo-bajo) y dos (bajo). Del total de personas en Cali que se encuentran registradas en el Sisbén, el 27% corresponde a jóvenes con edades entre los 14 y 28 años, siendo el 54% mujeres (Tabla 1.7).

**Tabla 1.7** Estratificación socioeconómica de la población joven en Cali registrada en el Sisbén.

|  | Mujeres | Hombres | Total |
|--|---------|---------|-------|
| Sin estratificación                      | 3%      | 2%      | 3%    |
| Estrato 1 (bajo-bajo)                    | 41%     | 40%     | 41%   |
| Estrato 2 (bajo)                         | 39%     | 40%     | 39%   |
| Estrato 3 (medio-bajo)                   | 17%     | 18%     | 17%   |
| Estrato 4 a 6 (medio, medio-alto y alto) | 0.3%    | 0.3%    | 0.3%  |

Nota: Los valores de las entradas suman el 100% en sentido vertical para cada caso.

Fuente: Sisbén, 2019.

En el formulario del Sisbén, se ofrecen siete alternativas de respuestas para determinar la principal actividad que se llevó a cabo durante el último mes. Entre dichas opciones, se podría asociar la alternativa de búsqueda de empleo con la situación de desempleo mientras el resto de opciones, salvo la de trabajar, estarían más relacionadas con la situación de inactividad laboral. Dicho lo anterior, cuando se le pregunta al grupo de jóvenes por la principal actividad realizada durante el último mes, la respuesta que tiene la delantera es la de estudiar (13%), de otro lado cuando se suman las actividades de trabajar y de búsqueda de empleo se alcanza un 39% de manera que queda el 69% de los jóvenes en situación de inactividad laboral. Nuevamente, y como se encontró con la información del DANE, continúa la alta participación de mujeres en las labores de cuidado del hogar frente a la escasa participación masculina en esta actividad.

**Tabla 1.8** Actividad de la población joven en Cali registrados en el Sisbén.

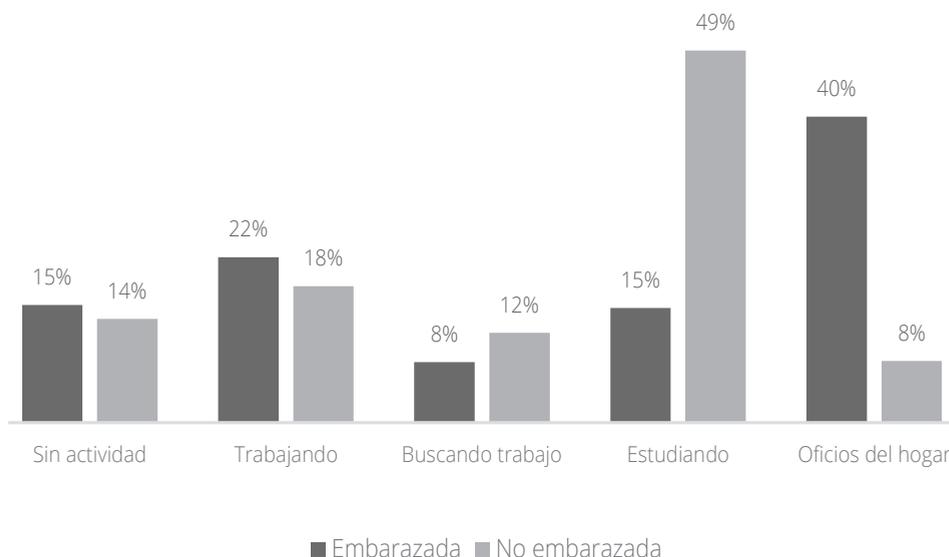
|                  | <b>Mujeres</b> | <b>Hombres</b> | <b>Total</b> |
|------------------|----------------|----------------|--------------|
| Sin actividad    | 14%            | 20%            | 17%          |
| Trabajando       | 20%            | 33%            | 26%          |
| Buscando trabajo | 10%            | 15%            | 12%          |
| Estudiando       | 32%            | 30%            | 31%          |
| Oficios hogar    | 24%            | 1%             | 13%          |
| Rentista         | 0%             | 0%             | 0%           |
| Jubilado         | 0%             | 0%             | 0%           |
| Inválido(a)      | 0%             | 0%             | 0%           |

Nota: Los valores de las entradas suman el 100% en sentido vertical para cada caso.

Fuente: Sisbén, 2019.

Ante la poca participación de los jóvenes en la actividad de estudiar, dos situaciones adicionales que inciden en las posibilidades de desertar de la educación y de estar en el desempleo son la maternidad/paternidad temprana, así como el pasar a vivir en pareja a una corta edad. En el caso de las mujeres, hay evidencias de una correlación positiva entre la situación de desempleo y la maternidad temprana (Andersson, 2000; Hoem, 2000; Liefbroer y Corijn, 1999). Aunque también hay pruebas de que en los hombres igualmente se presenta este tipo de correlación, lo cierto es que tener hijos aumenta la probabilidad de permanecer en el desempleo, más en las mujeres que en los hombres (Sullivan Falkingham, 1991).

**Gráfico 1.15** Actividades desarrolladas la mayor parte del tiempo por jóvenes embarazadas frente a las que no lo están.



Fuente: Sisbén, 2019.

El hecho de convivir en pareja, al igual que el embarazo también es impactante en las mujeres jóvenes pues estas se dedican en un alto porcentaje (54%) a los oficios del hogar, situación que difiere sustancialmente de la correspondiente a los hombres. En ellos, es notoria la mayor participación en la actividad de trabajar y, sorpresivamente, le sigue la opción de sobrevivir sin actividad alguna. Ahora bien, por el rango de edades que aquí se está analizando, se esperaría que los jóvenes dediquen su tiempo a estudiar, sin embargo, tanto en mujeres como en hombres, sólo tres de cada diez tienen como actividad principal el estudio (Tabla 1.9).

A las barreras que deben enfrentar los jóvenes para acceder y mantenerse en el mercado laboral que serán abordadas en el Capítulo 3, se suma la desconfianza de los empleadores en las habilidades para el trabajo que posean. Dado lo anterior, cobran sentido los programas de formación para el empleo que resultan ser beneficiosos tanto para jóvenes como para empleadores pues a la vez que ofrecen formación vocacional para el trabajo e instrucción en las denominadas “habilidades blandas”, también identifican al grupo de personas que cuentan con dichas cualificaciones (Neil et al., 1983).

**Tabla 1.9** Actividad realizada la mayor parte del tiempo según el estado civil.

|                  | Mujeres   |       |         |       | Hombres   |       |         |       |
|------------------|-----------|-------|---------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|                  | En pareja | Viuda | Soltera | Total | En pareja | Viudo | Soltero | Total |
| Sin actividad    | 12%       | 27%   | 16%     | 14%   | 21%       | 29%   | 20%     | 20%   |
| Trabajando       | 18%       | 22%   | 20%     | 20%   | 58%       | 42%   | 27%     | 33%   |
| Buscando trabajo | 5%        | 8%    | 12%     | 10%   | 12%       | 12%   | 16%     | 15%   |
| Estudiando       | 12%       | 15%   | 40%     | 32%   | 8%        | 13%   | 37%     | 30%   |
| Oficios hogar    | 54%       | 28%   | 13%     | 24%   | 1%        | 1%    | 1%      | 1%    |
| Rentista         | 0%        | –     | 0%      | 0%    | 0%        | –     | 0%      | 0%    |
| Jubilado         | 0%        | 1%    | 0%      | 0%    | 0%        | 2%    | 0%      | 0%    |
| Inválido(a)      | 0%        | –     | 0%      | 0%    | 0%        | 1%    | 0%      | 0%    |

Nota: Los valores de las entradas suman el 100% en sentido vertical para cada caso.

Fuente: Sisbén, 2019.

### **GENERALIDADES SOBRE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE APOYO A LA POBLACIÓN JOVEN**

Para el caso colombiano se resaltan cuatro programas de apoyo a la empleabilidad juvenil que, dada la persistencia en las tasas de desempleo, no se pueden calificar como exitosos de una manera categórica. En el 2005 se inició con la primera fase del programa Jóvenes en Acción, a través del cual se ofrecían tres meses de capacitación laboral, en modalidad presencial

junto con tres meses de práctica laboral además de una transferencia monetaria condicionada a la participación de las actividades del programa. En el 2020, este programa continúa atendiendo a jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, brindándoles la posibilidad de obtener algún título académico entre uno técnico, tecnológico o profesional.

En 2010 apareció la Ley 1429 conocida como la Ley del Primer Empleo. Bajo esta ley se exoneraba del pago de parafiscales a aquellos empleadores que dentro de su nómina tuvieran a jóvenes recién integrados al mercado laboral. Esta ley también cobijaba a empresas informales y que, teniendo a jóvenes aspirantes en sus grupos de trabajo, se les otorgarían beneficios fiscales y simplificación de trámites hacia la formalidad.

El *Programa 40.000 Primeros Empleos* (2015), ofreció subsidios para la contratación de jóvenes, con los cuales se cubrían la remuneración, la seguridad social y un auxilio de transporte. Las empresas que participaran del programa se comprometían a extender el contrato, por seis meses más, al 60% de los jóvenes contratados inicialmente.

Por último, la Ley Projovent (1780 de 2016), contó con al menos tres líneas de acción: 1) Fomento a los emprendimientos juveniles, a través de capitales semillas y beneficios tributarios, 2) Contratación de jóvenes, en modalidad de prácticas laborales, en entidades del Estado, 3) Exención del pago de parafiscales a empresas que contraten jóvenes sin exigirles experiencia laboral. Con esta ley, se eliminó el requisito de presentación de tarjeta militar para que los hombres jóvenes pudieran optar por un empleo formal<sup>6</sup>, pero el impacto de este requisito no ha sido medido, así como muchas de las estrategias propuestas en los programas de empleabilidad juvenil.

Ante este panorama que muestra de manera general la situación de los jóvenes en términos de empleo y desempleo, así como los lineamientos gruesos del gobierno nacional para mejorar la inserción laboral de este grupo de población, Cali también ha tomado medidas mediante el planteamiento de un sinnúmero de estrategias con resultados diversos, que ponen en cuestión la efectividad de políticas y programas que no tienen trascendencia o continuidad. Como se verá en la siguiente sección, las problemáticas que enfrentan los jóvenes, incluida la empleabilidad, se han visto como un hecho aislado por parte de quienes quedan a cargo de la gestión de las políticas. A esto se suma que las estrategias para su implementación han estado enmarcadas en programas de gobierno que cambian cada cuatro años cuando termina el periodo del alcalde o, incluso, en un contexto de debili-

---

<sup>6</sup> El gobierno otorgó hasta 18 meses para que los jóvenes empleados pudieran definir su situación militar.

dad institucional y corrupción en la gestión pública que no han permitido la obtención de resultados concretos para atender de manera efectiva las necesidades de esta población.

### **Estrategias para la inclusión de la población joven en Cali**

Durante las últimas décadas del siglo XX, las líneas de créditos ofrecidas por el Banco Mundial y los ‘nuevos’ lineamientos internacionales de organizaciones como la ONU favorecieron la creación de programas y marcos normativos en los países con economías emergentes para atender la población juvenil<sup>7</sup>. En Cali, por ejemplo, existen antecedentes de una serie de iniciativas locales focalizadas en los jóvenes. De hecho, durante la última década del siglo XX en Cali, se dieron tres intentos de formulación de política pública de juventudes que finalmente no se concretaron en un acuerdo del Concejo de Municipal. Estos intentos tuvieron en común el desarrollo de procesos de discusión que contaron con la participación de organizaciones juveniles, ONG locales que trabajan con jóvenes y representantes de la población juvenil y el auspicio de organizaciones de cooperación internacional.

El primer intento de formulación de política pública de juventudes en Cali, se dio durante el periodo 1990-1992, con el acompañamiento de UNICEF. Aunque esta política no se concretó, se creó la Oficina de la Juventud adscrita a Secretaría de Programas Especiales de la Alcaldía y se crearon las Casas de la Juventud<sup>8</sup> (Arboleda, 2013; Santa, 2012). Estos espacios promovieron escenarios de participación juvenil para quienes posteriormente harían parte de los Consejos Municipales de Juventud<sup>9</sup>.

Adicionalmente, como producto de las discusiones relacionadas con el primer intento de formulación de la Política Pública de Juventudes en 1993 se creó el Plan PARCES (Participación, Convivencia, Educación, Superación)

<sup>7</sup> Cuando se habla de ‘nuevos’ lineamientos internacionales se hace referencia a las recomendaciones de política pública de la Organización Iberoamericana de la Juventud (1996) y del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de la ONU, entre otros.

<sup>8</sup> Posterior a este proceso, los boletines del Concejo Municipal, reportan que para el año 1996 en Cali llegaron a existir veinte Casas de la Juventud localizadas en diferentes comunas (El Tiempo, 1996). En 2019 solo quedaban siete Casas de la Juventud. Ninguna de ellas se encuentra localizada en los corregimientos rurales, por lo que una de las principales demandas de los jóvenes previa aprobación de la nueva Política Pública de Juventudes en 2019 fue la creación de un mayor número de casas de la Juventud para la promoción y desarrollo de actividades artísticas y culturales.

<sup>9</sup> El artículo 19 de la Ley 375 de 1997 definió los Consejos Municipales de Juventud como un cuerpo colegiado compuesto en un 60% por miembros elegidos por voto popular directo de los jóvenes y el 40% por representantes de las organizaciones juveniles reglamentadas por el Gobierno Nacional. Esta composición se modificó posteriormente con expedición de la Ley 1622 de 2013 y la Ley 1885 de 2018 que derogaron la Ley de Juventud de 1997 (Ley 375 de 1997).

como parte del componente juvenil del Programa para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz (DESEPAZ). Este plan estaba orientado específicamente a la población de sectores marginales de Cali pertenecientes a pandillas juveniles. El objetivo principal del Plan PARCES era promover la transformación de las pandillas juveniles en “grupos juveniles con poder creativo integrado al pleno ejercicio de la ciudadanía” sin dismantelar la agrupación juvenil, sino transformando sus dinámicas y actividades grupales que desarrollaban en los barrios y comunas (CISALVA, 2014). Este programa intentaba contrarrestar el incremento en el número de homicidios relacionados con los enfrentamientos entre pandillas, los cuales según Guzmán (1993) representaban el 33,7% del total de los homicidios de Cali.

Por otra parte, bajo la coordinación de la Secretaría de Bienestar Social y la Consejería de Paz de la Alcaldía de Cali se impulsó en 1998 un segundo intento de formulación de Política Pública de Juventudes para Cali (Santa, 2012). Para ello, se conformó una Mesa de Concertación para el diseño de la Política Pública de Juventud en 1999, que reunió diversas ONG, organizaciones juveniles y académicas, entre otras. La Mesa de Concertación elaboró un diagnóstico de la situación de la juventud en Cali y una propuesta metodológica para la elaboración de la propuesta de política pública de juventudes. Sin embargo, el documento que emergió de las deliberaciones colectivas de los diferentes actores que convergieron en la mesa no recibió sanción normativa, ni pasó a instancias de discusión al Concejo de Cali (Forero, 2009; Santa, 2012).

Finalmente, el tercer intento de formulación de una política pública de juventudes para Cali fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contó con la participación de la Sociedad de Mejoras Públicas y algunas ONG tales como “Ciudad Abierta”, entre otras. En el marco de este tercer intento se creó el programa “Cali Habla Joven” en 2002, se retomaron los insumos de la Mesa de Concertación del periodo 1998-2000 y se creó un Plan Operativo para la formulación de Política Pública de Juventudes de Cali que arrojó como producto una nueva propuesta que se diluyó en los procesos judiciales que enfrentó el alcalde de la ciudad durante el periodo 2001-2004<sup>10</sup> y en la falta de voluntad política del Concejo Municipal.

---

<sup>10</sup> Se hace referencia aquí a los procesos judiciales que enfrentó la Administración Municipal del alcalde John Maro Rodríguez, quien fue destituido de su cargo y posteriormente condenado por el delito de “interés indebido en la celebración de contratos” al igual que su sucesor el exalcalde Apolinar Salcedo Caicedo, destituido también por la Procuraduría por irregularidades en procesos de contratación.

Ante la ausencia de una política de este tipo, y en el intento de dar cumplimiento en el plano local a los mandatos constitucionales y a la Ley 375 de 1997 en la cual se encargó a los municipios de ser formuladores y ejecutores de las políticas de juventud a nivel local, se adoptó el Decreto 945 de 2006 que reglamentó la primera Política Pública de Juventud para Cali.

La evaluación de esta política reveló grandes dificultades en su apropiación y control asociadas al enfoque descendente con el cual se formuló e implementó. Como lo señalan Otálvaro y Vergara (2016):

La Política Pública de Juventud excluyó al grupo poblacional juvenil desde el diseño y desde otros actores que han trabajado por años en pro de la juventud, desconociendo el sentir y el pensar de los mismos; incluso se evidencia que esta política es desconocida por varias Secretarías del municipio que tienen por objeto implementarla (p. 523).

Entre las fallas encontradas por estos investigadores están las debilidades centradas en el conocimiento, apropiación e implementación de la política, en los procesos de articulación para su gestión, la inexistencia de espacios de concertación entre actores, la baja participación juvenil y la ausencia de procesos de control social que garantizaran su puesta en marcha (Otálvaro y Vergara, 2016). De hecho, se concluye que la política “no fue elaborada por consenso -fue una ‘copia’ de la Política de Juventud de Bogotá-” a lo que habría que añadir que pocos funcionarios de la Alcaldía sabían que había una política pública expresamente dirigida a los jóvenes, lo cual terminó siendo uno de los principales obstáculos para su implementación (Otálvaro y Vergara, 2016, p. 528). A esto se sumó que el decreto que finalmente se adoptó (Decreto 945 de 2006), desconoció los insumos y procesos de deliberación que se habían llevado a cabo previamente con la población juvenil.

Tras la evaluación realizada, la Administración Municipal decidió emprender en 2013 el proceso de actualización de la política con el acompañamiento de la Universidad del Valle, el cual culminó con su adopción en el Concejo Municipal, mediante el Acuerdo 464 de 2019. Lo interesante de esta política en términos de atención a la población vulnerable es que en todos sus ejes estratégicos caben acciones específicas para apoyar a los jóvenes en riesgo, no solo con programas específicos para generación de ingresos, sino en otras dimensiones esenciales como reducción de riesgos, autocuidado, mejoramiento de la convivencia y expresión de talentos artísticos (Figura 1.1).

**Figura 1.1** Ejes Estratégicos Política Pública de Juventudes de Santiago de Cali.

|   |   |
|---|---|
| <b>EJE 1</b>  | <b>EJE 2</b>  |
| Jóvenes participando activa y democráticamente con equidad y sin discriminación en entornos institucionales, sociales y comunitarios. | Jóvenes innovadores con habilidades y competencias para el acceso a oportunidades laborales y la generación de emprendimientos juveniles. |
| <b>EJE 3</b>  | <b>EJE 4</b>  |
| Jóvenes implementando prácticas saludables y de autocuidado para su bienestar integral.   | Jóvenes apostándole a la cultura de paz, la vida y la convivencia social en clave de derechos humanos.                                    |
| <b>EJE 5</b>  | <b>EJE 6</b>  |
| Jóvenes creando y consolidando espacios para fomentar talentos, expresiones y el aprovechamiento de su tiempo libre.                  | Jóvenes protectores y gestores del hábitat y del medio ambiente en modo sostenible y sustentable.   |
| <b>EJE 7</b>  | <b>EJE 8</b>  |
| Conociendo a los jóvenes desde sus realidades, necesidades y goce de derechos en sus diferentes ámbitos.                              | Jóvenes con acceso a una educación de calidad que contribuya con su desarrollo integral y la consolidación de su plan de vida.            |

Fuente: Concejo de Santiago de Cali, Acuerdo Municipal No. 0464 de 2019.

Estas dimensiones tienen una relación directa con las estrategias de inclusión laboral y social de los jóvenes de sectores marginales, pues en la medida en que se lleven a la práctica las acciones específicas propuestas para cada uno de los ejes de la Política Pública de Juventudes, se abre un

espectro de posibilidades de intervención con efectos positivos concretos sobre la vida de los jóvenes.

Ahora bien, estas acciones intentan ponerse en marcha a través de programas concretos en el Plan de Desarrollo Distrital actual (2020-2023), y podrían tener un mayor impacto sobre las trampas de pobreza y de su reproducción intergeneracional si las acciones se llevaran a cabo de manera ordenada y planificada, a partir del despliegue coordinado de las acciones de las distintas dependencias de la Administración Distrital en el territorio, reconociendo sus especificidades y sus elementos de distinción en relación a otros sectores y grupos sociales de la ciudad.

Lo anterior, considerando que, como se mostró en este capítulo, existe un gran desafío para lograr la inclusión de los jóvenes tanto en el contexto social como en el económico. Por un lado, es urgente que los jóvenes accedan a actividades productivas en las que puedan aportar valor agregado y que no se queden como mano de obra ociosa o, en el mejor de los casos, ineficientemente utilizada, cuando tienen que enfrentar situaciones de subempleo por capacidades. Por otro, el tipo de empleo en el primer momento de inserción al mercado laboral, va a demarcar sus trayectorias laborales pues ya es hora de ampliar el concepto de las cicatrices del desempleo, precisamente, hacia los primeros trabajos.

Como se ha presentado aquí, los jóvenes tienen como opción para evitar el desempleo, el ocuparse en trabajos temporales, mal pagados o bien afiliarse a programas de formación vocacional, con la esperanza de mejorar sus posibilidades de empleabilidad (Hammarström y Janiert, 2000) pues el hecho de llegar al mercado de trabajo con altos niveles educativos, no les garantiza ni una contratación inmediata ni mucho menos un buen empleo. Aceptar trabajos temporales y de baja calidad, es también una estrategia para ganar experiencia laboral, incluso, para comenzar a tejer las propias redes laborales, el capital social a nivel del mercado laboral. Sin embargo, en los casos más extremos, como se verá más adelante, la opción de la ilegalidad también empieza a ser considerada cuando las oportunidades se cierran y la situación de pobreza no da espera.