

La población joven: ¿qué edades abarca?

Francisco Verdera V.
Oficina de OIT para Países Andinos

En algunos informes de los institutos nacionales de estadística de países de la región se define a la población joven según distintos grupos de edad, como aquella comprendida entre los 10 y 24 años en varios países de Centroamérica, entre los 12 y 24 años en Costa Rica y México, o de 10 a 29 años en el Estado Plurinacional de Bolivia.¹ De otra parte, los documentos oficiales de política nacional para la juventud de varios países la delimitan entre los 15 y 29 años, como es el caso de la mayoría de los países andinos. Una de las consecuencias de considerar a la población joven hasta los 29 años, es que al dividir a los desempleados/as jóvenes entre una PEA mayor, la tasa de desempleo juvenil resulta bastante menor comparada con la tasa de desempleo juvenil sobre la PEA de 15 a 24 años.²

¿Por qué de 15 a 24 años?

La definición estándar de población joven es de 15 a 24 años. Generalmente se la separa entre la población joven adolescente, de 15 a 19 años, período de retención en la educación o de tránsito de la educación secundaria al trabajo, y la población joven adulta, de 20 a 24 años, período de tránsito de la educación superior, técnica o universitaria, al trabajo. El análisis de las dificultades que atraviesan los y las jóvenes en estas dos cruciales etapas de sus vidas es esencial para poder formular propuestas y aplicar medidas para facilitar esta transición y tratar de que sea exitosa. La gran mayoría de países de ALC y del mundo utiliza esta definición.

Una vez calculada la tasa de desempleo juvenil para el grupo de 15 a 24 años se la compara con la tasa de desempleo de adultos (de 25 a 65 años o de 25 años y más) permitiendo evaluar si se agrava o no la situación laboral de los y las jóvenes respecto de los adultos. De esta constatación se deriva la necesidad de tomar -o incrementar- las medidas para reducir el desempleo juvenil. Además, la definición similar de los grupos de edad de la población joven y adulta entre países permite la comparación entre ellos.

Una razón (adicional y normativa) para definir el límite inferior en 15 años, es que en el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138) de OIT en su Art. 2, inc. 3, se indica que la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo: "... no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años." Algunos países delimitan a los jóvenes entre los 14 y 24 años, porque el mismo artículo del Convenio 138 en su inciso 4, permite "..., especificar inicialmente una edad mínima de 14 años." Estos son los casos de Colombia, Perú y Uruguay. En tal sentido llama la atención que en algunos países que han ratificado el Convenio 138, los institutos nacionales de estadística midan el desempleo juvenil cubriendo una parte del trabajo infantil (desde los 10 o 12 años).

Algunos países desdoblán a la población juvenil con criterio distinto al de los grupos de edad de 15 a 19 años y de 20 a 24 años. En Brasil se separan los grupos de 15 a 17 años y de 18 a 24 años, y en México se les separa entre los de 12 a 19 años y los de 20 a 24 años. Una de las razones de esta división o corte es el criterio normativo (o legal) de que parte de los y las jóvenes son menores de edad.

¹ Véase Panorama Laboral 2009 para ALC de OIT, p. 90-91.

² Al aumentar el denominador de la tasa de desempleo, la PEA, más de lo que aumenta el numerador de la tasa, los/as desempleados/as jóvenes. Por ejemplo, la tasa de desempleo juvenil de 15 a 29 años para Lima Metropolitana, según la ENJUV del INEI para el IV trimestre de 2009 (mayo 2010, p. 68) fue de 8.4%: en cambio, la misma tasa para jóvenes de 15 a 24 años, según el Informe Técnico del INEI (N° 1, enero 2010, p. 6) para ese mismo trimestre fue el doble, 16.3%

Los y las jóvenes menores de edad

Desde la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de las NNUU en 1989, ratificada por 140 países, se incluye a los/las niños/as y a parte de los/as jóvenes bajo la denominación menores de edad, esto es, se agrupa a la niñez, desde la infancia, y a una parte de la juventud como población menor de los 18 años de edad.³ A partir de esta edad las personas devienen en adultos/as, con derechos, deberes y responsabilidades, civiles y penales. El criterio normativo o de un ejercicio mayor de derechos y obligaciones para los/as adultos/as prevalece sobre el criterio de delimitación socio-laboral de los 15 a 19 años y de los 20 a 24 años. No interesa tanto el tránsito de la escuela al trabajo como el ser sujetos de protección, por ejemplo, contra la explotación económica y contra el trabajo nocivo (Art. 32), al tratarse de menores de edad.

Una razón adicional de este corte en los 18 años, es que no parece adecuado o conveniente dirigir las propuestas de políticas, programas o medidas para mejorar la inserción laboral de jóvenes de 15 a 17 años. Para este grupo de edad lo razonable es que permanezcan educándose. Las propuestas de carácter laboral serán solamente para jóvenes de 18 a 24 años, período en el que la inserción laboral va aumentando a medida que se avanza en años.

Jóvenes hasta los 29 años

¿Por qué optar por considerar al grupo de edad de 18 a 29 años para jóvenes? Puede haber dos razones. La primera es para la formulación de políticas, incluyendo la promoción de emprendimientos juveniles. La probabilidad de que una persona pueda iniciar y sostener un pequeño negocio aumenta con la edad y requiere algún grado de experiencia laboral. Si el grupo objetivo de una programa de promoción de emprendimientos es de 15 a 24 años, la parte de la población de 15 a 17 años no podrá ejercer ciertos derechos, como iniciar un negocio formal por su cuenta y, de otra parte, al limitarse hasta los 24 años, el programa no podrá alcanzar resultados significativos, por lo que convendría ampliar la población joven hasta de 25 a 29 años.

Una segunda razón para considerar también al grupo de 25 a 29 años dentro de la población joven es si se busca estudiar la transición de los y las jóvenes de la educación superior universitaria completa al empleo, lo que se produce mayormente entre los 25 y los 29 años. O también si el trabajo a alcanzar con la transición es un trabajo decente, lo que toma algunos años más que al llegar a los 24. En un reciente informe de OIT se adopta este criterio para analizar la transición de la educación al trabajo para los y las jóvenes de 15 a 29 años, abarcando desde el término de la educación al primer empleo permanente o satisfactorio.⁴ Las autoras del estudio justifican la delimitación hasta los 29 años de la siguiente manera:

Mientras que en la mayoría de otros contextos, un/a joven se define como una persona de entre 15 y 24 años, con el fin de analizar mejor la transición de la escuela al trabajo, el año final se amplía a los 29 años. Esto se hace en reconocimiento del hecho de que algunos/as jóvenes permanecen en la educación más allá de la edad de 24 años, y con la esperanza de captar más información sobre la experiencia laboral de los/as jóvenes después de graduarse. Nota 13, p. 4. (Subrayados nuestros).

Como ya se ha señalado, al abarcar a jóvenes hasta los 29 años se obtienen tasas de desempleo juvenil menores que si se mide esta tasa para la población joven de 15 a 24 años. Si se efectúan las comparaciones entre países o en el tiempo se deberá hacer siempre explícito cuál es la definición que se utiliza, y no debería haber mayor problema.

³ “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.” Artículo 1. Como es claro que la niñez no llega a los 17 años, el criterio de ejercicio de derechos prevalece sobre un criterio socio-demográfico.

⁴ Véase Matsumoto, Makiko and Sara Elder, Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys, ILO Employment Working Paper No. 51, 2010.

Conclusiones

La delimitación de las edades que definen a los y las jóvenes para su estudio, dependerá del objetivo del mismo: si se trata de efectuar un análisis de su transición de la educación al trabajo, de tipo socio-laboral, o si se trata de un análisis de sus derechos, de corte normativo.

Para fines de formulación de políticas, la definición del grupo de edad para la población joven dependerá de si los programas derivados de estas políticas ponen el acento en la retención de los y las jóvenes en la educación (y en la educación superior completa), en su transición al trabajo, o si se pone el énfasis en la promoción de emprendimientos juveniles.

Finalmente, para comparaciones internacionales así como para comparar la situación laboral de los y las jóvenes con la de la población adulta, es preferible mantener la delimitación estándar de los 15 a los 24 años.