

Política Pública de Juventud en Colombia

- Logros, Dificultades y Perspectivas -

Libardo Sarmiento Anzola

Contenido

Introducción

- I. Contexto, discursos sobre la condición juvenil y enfoques de política
- II. Revisión de las temáticas generales incluidas en las políticas de juventud
- III. Balance cualitativo sobre logros y dificultades de las políticas de juventud en Colombia
- IV. Falsos dilemas que enfrentan las políticas públicas sociales
- V. Perspectivas de la Política de Juventud, alcances y limitaciones
- VI. Bases para un Plan de Acción Integral y propuesta de un posible camino de prioridades para la formulación de la Política Pública de Juventud y del Plan de Acción

Anexos

Bibliografía

Introducción

La ley 812 de junio 26 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “*Hacia un Estado Comunitario*”: establece que “*Se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud con una visión a diez años, con base en la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales*” (capítulo II, sección C: Construir Equidad Social). En consecuencia, resulta oportuno hacer un balance de los logros y las dificultades de las políticas de juventud en Colombia y, a partir de él, plantear sus posibles desarrollos. Es éste el propósito del presente documento.

El estudio hace parte del proyecto Fomento de la Política de Juventud (Colombia Joven, Asesoría para la Juventud de Antioquia, Corporación Paisajoven) con el apoyo de la GTZ –Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Tiene como uno de sus objetivos apoyar al gobierno nacional en el proceso de revitalizar y activar el Sistema Nacional de Juventud mediante la Política Nacional de Juventud.

¿Qué es una Política Pública de Juventud? Se define como el conjunto coherente de principios, objetivos y estrategias que identifica, comprende y aborda las realidades de los jóvenes¹, da vigencia a sus derechos y responsabilidades, reconoce y reafirma sus identidades y afianza sus potencialidades, resultado de consensos y acuerdos entre jóvenes, Estado y sociedad. Como finalidad, busca crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo país².

En Colombia los jóvenes con su expresión social, política y cultural, irrumpen durante la segunda mitad del siglo XX, en el contexto y dinámicas de la modernización; esto es, la industrialización y terciarización de la economía, la creación de un mercado nacional, la urbanización, la democratización de la educación, el fortalecimiento del Estado de derecho, el afianzamiento de lo laico en la cultura, la mayor integración internacional y la expansión de los medios masivos de comunicación³.

¹ Dentro del concepto perspectiva de género cualquier alusión a *los jóvenes* se entenderá como referido por igual a los jóvenes y las jóvenes.

² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COLOMBIA JOVEN. (2001). Presente y futuro de los Jóvenes, Diálogo Nacional, Bogotá, p.3.

³ Los procesos de organización y participación juvenil en Colombia registran cuatro etapas distintivas. y caracterizadas: la primera, años sesenta a ochenta, por el debate en torno a la forma excluyente de gobernar del régimen del Frente Nacional, la lucha por las reivindicaciones políticas de los ciudadanos jóvenes y el creciente movimiento cultural y político de movilización juvenil referenciado desde Europa; la segunda, 1980 y 1991, por una lógica inicial del “no futuro”, en la cual la sociedad se mostró incapaz de atender e integrar las nuevas dinámicas que presentaba la juventud, siendo expulsada continuamente hacia los límites sociales, aplicando una

Tardíamente, en la década de los ochenta, el tema de la juventud alcanza importancia pública producto de dos circunstancias: la declaración del Año Internacional de la Juventud, promovido por la Organización de las Naciones Unidas, el cual dio lugar a la conformación del Consejo Nacional Coordinador y, la profundización de la larvada crisis político social y económica manifestada en complejas e interdependientes patologías de violencia, exclusión y pobreza que convirtió a los jóvenes en sus principales víctimas⁴.

Si bien las causas son distintas, las intenciones que se promueven desde la temática pública de juventud, implícita o explícitamente, corresponden a cinco finalidades complementarias e interrelacionadas:

- Institucionalización, regulación y normalización de lo juvenil, por su preocupante protagonismo en las décadas anteriores y su cuestionamiento y acción insurgente contra la autoridad y el sistema sociopolítico, cultural y económico vigente, al igual que por su protagonismo en los fenómenos de violencia y conflicto social.
- Disminución de las principales condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión que enfrentan los jóvenes de los sectores populares.
- Inserción en el mercado y procesos de desarrollo con énfasis en la producción de capital.
- Oferta a la juventud de espacios de participación institucionales dentro de una estructura política de carácter corporativo.
- Reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes.

Colombia muestra avances significativos en materia normativa, programática, institucional y consultiva, pero no cuenta aún con una real Política Pública Nacional e

visión estigmatizada y peligrosa que justificaba la respuesta represiva del Estado hacia la juventud; la tercera, 1991 a 1997, por la apertura de espacios de participación y toma de decisiones, el reconocimiento explícito de la ciudadanía juvenil, la creación de la democracia escolar y la formulación de políticas públicas de juventud y la cuarta y última etapa, a partir de 1997 hasta la actualidad, presenta una reevaluación crítica de los preceptos establecidos en la Constitución Nacional en medio de un panorama de guerra generalizada, donde el mayor porcentaje de víctimas - en todos los escenarios de la crisis - corresponde a la población juvenil; en particular, se señala que a 12 años de expedición de la nueva Carta, es visible la incapacidad del sistema político colombiano para abrir nuevos espacios de decisión y ampliar el conocimiento del ciudadano corriente de las posibilidades de la acción y transformación social. Luis Eduardo Celis, (2001), *Las Dinámicas de Organización y Participación Juvenil en Colombia*, Documento de consultoría para la OPS, Bogotá.

⁴ Igualmente, la violencia colombiana ha producido otro fenómeno importante: el sicario o asesino a sueldo. Estos grupos de jóvenes entre quince y veinte años se han vuelto útiles para el crimen organizado (Thoumi, Francisco, 2002, *El Imperio de la Droga*, Editorial Planeta, Colombia, p. 327). Las diferentes organizaciones armadas, legales e ilegales, enfrentadas en el conflicto colombiano están conformadas en una alta proporción por jóvenes entre 15 y 30 años. Producto de la crisis social y económica, los niños y jóvenes hacen parte importante en los grupos de delincuencia común y organizada cuyas acciones se triplicaron durante la década de los noventa. Estos hechos motivaron a la dirigencia del país a implantar instituciones y programas públicos que atenuaran la situación, inicialmente en el foco más conflictivo: Medellín.

Integral de Juventud⁵. En 1988, el Departamento Nacional de Planeación preparó los lineamientos generales para formular la política de juventud. La Constitución de 1991 reconoce a los jóvenes como sujetos de deberes y derechos, el artículo 45 establece: *“El adolescente tiene derecho a la protección y la formación integral⁶. El Estado y la sociedad, garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la educación, protección y progreso de la juventud”*. Entre 1992 y 1995 se produjeron dos documentos CONPES: lineamientos de políticas para ordenar la inversión pública y favorecer las condiciones de vida de la juventud.

En el marco del mandato constitucional, en 1997 se expide la Ley de Juventud (Ley 375), que pasa a consolidarse como una política de Estado⁷. Con ella se crean las bases legales para la conformación del Sistema Nacional de Juventud, entendido como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con y en pro de los jóvenes, cuyo propósito es generar una articulación en la definición y desarrollo de la Política Nacional de Juventud. En el año 2000 se promulga el Decreto 089 que reglamenta la organización y el funcionamiento de los Consejos de Juventud como espacios de participación juvenil y mecanismos de interlocución, veeduría y construcción concertada de las políticas de juventud; en 2001 se inicia la convocatoria al Diálogo para una Política Nacional de Juventud *“Presente y futuro de los jóvenes”*⁸. En 2003, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003), el Programa Presidencial Colombia Joven tiene como una de sus tareas diseñar y construir, de manera participativa, una Política Pública Nacional de Juventud, que oriente a las entidades y fije prioridades para la intervención del Estado⁹.

⁵ Los intentos de política de juventud –Documentos CONPES de 1992 y 1995- fueron la agregación de los programas e inversiones que se hacían desde las entidades de carácter sectorial; no se cuenta con ningún trabajo serio y comprensivo sobre los resultados e impactos de estas «políticas de juventud».

⁶ Con anterioridad a la década de los noventa, las intervenciones estatales orientadas hacia los jóvenes se caracterizaron por definiciones y desarrollos puntuales, desarticulados y sectoriales (educación, salud, cultura, deporte, justicia, etc.) sin atender requerimientos específicos de los grupos poblacionales. La administración Gaviria (1990-1994) creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con la que se buscó una intervención social intersectorial para la infancia, la juventud, las mujeres, los ancianos y los discapacitados. Se impulsó así un nuevo modelo de intervención social en Colombia a partir de la formulación de políticas integrales para atender a los grupos poblacionales más vulnerables. Juan Manuel Galán, (2.000), *Los jóvenes construyen un nuevo país*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, p. 24.

⁷ La Ley 375 no se considera una política pública, sino una propuesta gubernamental que ha tenido poco desarrollo y reglamentación (de 51 artículos que la componen, sólo se reglamentaron cuatro y en 2003 quedan dos vigentes; se afirma que la Ley adolece de problemas de técnica jurídica para su reglamentación, para otros ha faltado voluntad política o no existe una base social y política que la defienda, desarrolle y gestione).

⁸ Después de tres años de esfuerzos interinstitucionales, de invertir una suma importante de dinero y de generar grandes expectativas entre las entidades territoriales y los jóvenes de todo el país a través de los espacios de consulta y participación, el proceso no ha generado aún los resultados esperados. La información fue procesada y sistematizada y constituye una fuente importante para la formulación de la Política Pública de Juventud y la elaboración del correspondiente Plan de Acción.

⁹ La ley 812, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, establece, además de los planes sectoriales relacionados indirectamente con la juventud, tres compromisos relacionados directamente con los jóvenes: i) la Política Pública de Juventud, ii) la promoción institucional de los Consejos de Juventud y, iii) el impulso de un proyecto de ley para clarificar las competencias de la Nación y las entidades territoriales sobre la protección a la familia, la juventud y la niñez. Además de la establecido por la Ley 812 de 2003, el Programa Presidencial se

El tema de las políticas públicas de juventud, está aún en construcción, cualificación y transformación¹⁰. Desde el Estado ha existido una actitud errática y débil respecto a las políticas de juventud, a pesar de haberse creado marcos normativos importantes¹¹. No se puede olvidar que éste perdió paulatinamente importancia dentro de las prioridades de los últimos gobiernos, debido a la falta de voluntad política, al debilitamiento de la democracia participativa y a la magnitud de la crisis generada por la guerra, la pérdida de institucionalización del país, la pobreza, el desequilibrio en las finanzas públicas¹² y la recesión económica¹³.

El tema de la juventud se ha mantenido en el escenario público en gran parte por el trabajo coordinado de las organizaciones sociales y al apoyo de la cooperación internacional. Es el caso de la “*Alianza para la Incidencia en Políticas Públicas de Juventud*” de la cual hicieron parte entre otras, la Corporación Paisajoven, la Corporación Región, la Fundación Restrepo Barco, FUNDAPS y Acción Cultural Popular, fueron quienes impulsaron el Observatorio Nacional de Políticas Públicas de Juventud y sistematizaron las experiencias más significativas en trabajo con jóvenes del nivel nacional. Esta alianza operó durante los años 1998-2001; y finalizó producto de la pérdida de importancia del tema dentro de las propias instituciones socias y la débil interlocución con las instituciones del gobierno, no obstante, los procesos gestionados por esta alianza en los temas de juventud y los observatorios de las

compromete con otras cinco líneas de acción: i) Sistema Nacional de Información (conocimiento de las características de la juventud colombiana), ii) coordinación intersectorial (relación con entidades nacionales y territoriales con el objeto de lograr el reconocimiento de la juventud como actor estratégico del desarrollo), iii) control social ciudadano (movilizar masivamente a los jóvenes en torno a la lucha contra la corrupción), iv) voluntariado nacional juvenil (los jóvenes compartan su tiempo y conocimiento con los más necesitados), v) participación y oportunidades (mejoramiento de las oportunidades de participación y la consolidación de espacios para lograr una formación integral), y además, el posicionamiento del Programa como ente técnico orientador de las políticas de juventud.

¹⁰ GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, (2003), Documento preliminar de política pública departamental para la juventud.

¹¹ DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DEL DISTRITO. Informe Final: Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política. Bogotá, 24 de mayo de 2002, pp. 95-119.

¹² Entre 1991 y 2002 el gobierno aumentó el gasto público en 8 puntos del PIB, al pasar de 11% a 19% del PIB. En paralelo, los ingresos corrientes pasaron de 10.5% a 13.3% del PIB, a pesar de las seis reformas tributarias de la última década. En consecuencia, el déficit primario (ingresos corrientes menos gastos, excluyendo intereses) ha sido creciente. La crisis fiscal ha representado un costo adicional que se ha traducido en un imparable aumento de la deuda pública y el consiguiente desangre financiero en el servicio de la misma (amortizaciones e intereses): en 1993 devoraba 12.8% del presupuesto de la Nación, en 1994 saltó a 20.1%, en el año 2000 alcanza 32.6% y en 2003 se aproxima a 40%. En el año 2002 al pago del servicio de la deuda se destinaron \$22,5 billones del Presupuesto General (36.1%) y en 2003 \$25,3 billones (39.2%). Mientras la economía crece en el año 2002 ligeramente por encima de 1% el servicio de la deuda aumenta en 12,3%; en resumen es un Estado en quiebra, haciendo una guerra al debe e inviable desde el punto de vista financiero

¹³ En Colombia las acciones orientadas a mejorar la calidad de vida y promover la participación de la juventud durante la década de los noventa (con excepción del gasto en educación) registran un ciclo con tres fases diferenciadas: promoción en los años 1990-1993, auge 1994-1998 y declive 1999-2003. Afirmación sustentada en la evolución que presenta la institucionalidad, la legislación, las políticas y los recursos financieros referidos a esta temática.

políticas públicas quedan aún tres nodos (en el Valle, en Manizales y Medellín) de lo que fue la red nacional de universidades.

La continuidad, aunque débil, de los programas de juventud (por fuera de las acciones sectoriales en los ministerios de Educación, Salud y Defensa) se explica principalmente por la acción proactiva de organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, los grupos juveniles, la «militancia» de algunos funcionarios públicos y la permanencia de alguna estructura dentro de la organización del Estado. Debemos preguntarnos sobre la razón por la cual los gobiernos mantienen estas estructuras, aunque sin darles la relevancia y el financiamiento que tuvieron en otras épocas.

El presente documento está estructurado a partir de seis ámbitos de reflexión:

- Una breve referencia al contexto del país, los discursos dominantes sobre la condición juvenil y los enfoques de las políticas públicas en torno de los jóvenes.
- Una revisión sobre temáticas generales incluidas en las políticas de juventud del nivel internacional, nacional, local y de las organizaciones de jóvenes.
- Un balance cualitativo de logros y dificultades de las políticas de juventud en Colombia, basado en las entrevistas realizadas a expertos en el tema de juventud y en la descripción de la situación actual de los jóvenes.
- Una consideración global sobre los problemas y falsos dilemas que enfrentan las políticas públicas sociales, en las cuales se inscriben las políticas de juventud.
- Unas perspectivas de la Política de Juventud con base en los enfoques vigentes, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho que rige a la sociedad colombiana.
- Un posible camino de prioridades para la formulación de la Política Pública de Juventud y del Plan de Acción correspondiente.

Los anexos corresponden a las entrevistas realizadas a expertos sobre:

- Las consideraciones en torno a las políticas de juventud
- La descripción de los programas públicos orientados a la juventud en el marco de los planes nacionales de desarrollo
- El resumen de las principales estadísticas sobre población, educación y situación laboral de los jóvenes y,

- Un comparativo analítico entre la Constitución Política de Colombia y la Carta de Derechos de la Juventud promovida por la OIJ.

La metodología seguida hace referencia a: revisión de la literatura pertinente al tema; análisis de estadísticas y encuestas; participación en reuniones especializadas sobre políticas de juventud¹⁴; entrevistas a informantes calificados del gobierno nacional y del Distrito de Bogotá, expertos en temas de juventud, funcionarios de ONG y jóvenes representantes de organizaciones de juventud¹⁵.

¹⁴Tres fueron los eventos a los que se asistió: i) Reunión preparatoria a la mesa de juventud en el marco del foro social mundial temático, convocada por Viva la Ciudadanía y Fescol; ii) Seminario internacional “producción de información y conocimiento para la construcción de políticas públicas de juventud”, Centro de Investigaciones y Estudios avanzados en niñez, juventud, educación y desarrollo - Proyecto fomento de la política de juventud - Unicef - Organización Iberoamericana de la Juventud, en Manizales; iii) Taller con la Mesa Bogotana de Juventud.

¹⁵Siete entrevistas se incluyen en el anexo I, autorizadas para su grabación y divulgación. Las entrevistas con funcionarios del gobierno nacional fueron coordinadas por la doctora Sandra Liliana Arango, asesora del Programa Presidencial Colombia Joven: Nicolás Uribe director del Programa Presidencial CJ, Ricardo Daza, Cristian Urrego y Ralf Dillmann, funcionarios del Programa Presidencial CJ; Arnulfo Mantilla del Departamento Nacional de Planeación; Oscar Muñoz de la Dirección de Empleo del Ministerio de Protección Social; Luz Helena Monsalve, Coordinadora del grupo de Promoción y Prevención de la Salud del Ministerio de Protección Social; Mateo Restrepo, asesor de la Dirección del ICBF; Camilo Montes, asesor de la dirección del SENA; María Eugenia Osorio del Ministerio de Agricultura; Mónica Arcila del IICA, Red de Jóvenes Hemisférica; Martha Lucia Orozco, IICA jóvenes rurales; Ricardo Orozco, coordinador de la iniciativa de la Red Hemisférica de Jóvenes; Luis Carlos Ramírez asesor de la Secretaría para el Desarrollo Social de la Gobernación de Cundinamarca y coordinador de los problemas de juventud en el Departamento; Iván Camilo Peña, Secretaría para el Desarrollo Social, vinculado al programa Jóvenes Constructores de Paz; Mónica Arcila, IICA Red de Jóvenes Hemisférica. En el nivel del Distrito Capital de Bogotá se entrevistó a la doctora Angela María Robledo, directora del DABS. De las organizaciones de la sociedad civil se entrevistó a Álvaro Avendaño, director de la Corporación PAISAJOVEN y a Jorge Escobar de la Corporación Viva la Ciudadanía.

CAPÍTULO I

Contexto, discursos sobre la condición juvenil y enfoques de política

Las políticas públicas de juventud pretenden incidir en las condiciones materiales, sociales, políticas y culturales que producen lo juvenil, como parte del sistema estructural de la sociedad¹⁶; por lo tanto, se inscriben en un contexto histórico y espacial concreto que les determina su especificidad, alcance y limitaciones, al igual que explica la diversidad, heterogeneidad y complejidad del ser, estar, actuar y producir de los jóvenes, esto es, su condición juvenil. En paralelo, la evolución de los discursos, políticas y acciones en torno de los jóvenes dependen tanto de factores endógenos como de condicionantes externos (elaboración teórica, políticas internacionales, cooperación técnica y financiera).

A. Contexto

Colombia se caracteriza por una débil integración social, política y territorial. Esta situación es producto de la diversidad y conflictos de origen cultural, étnico¹⁷, clasista¹⁸ y regional. Durante la mayor parte de su historia, el país se desarrolló como una colección de regiones articuladas cada una alrededor de una ciudad, con muy pocos vínculos entre ellas. Hasta 1950 la historia cultural, económica y social transcurrió en cinco regiones semiautónomas, más o menos independientes¹⁹. A pesar de los esfuerzos iniciados y sostenidos a lo largo del siglo XX las influencias regionales se mantienen hoy en día para: desarrollar el capitalismo, internalizar en la población una ideología patriótica y nacionalista, unificar las regiones, crear un mercado interno,

¹⁶ DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DEL DISTRITO. Informe Final: Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política. Bogotá, 24 de mayo de 2002, p 110.

¹⁷ Colombia es un país predominantemente mestizo (58% de la población), seguido de la población blanca (20%), los mulatos (14%), los negros (4%), los indígenas (1%) y otros (3%). La integración interétnica es mínima, comparada con otros países latinoamericanos (Brasil, por ejemplo), producto de mutuos prejuicios racistas. El poder económico y político tiende a concentrarse en la población blanca.

¹⁸ Los sectores populares, la mayoría sumida en la pobreza y exclusión, representan dos terceras partes de la población; la clase media, en decadencia desde hace dos décadas, agrupa un 27%; los sectores de mayor poder económico y político suman 7%.

¹⁹ Cuatro etapas históricas se distinguen en la ocupación del territorio colombiano: i) el poblamiento indígena, iniciado con las primeras migraciones asiáticas y que llegó a su máxima expansión en la época de la conquista española; ii) el poblamiento español, iniciado con la invasión, prosiguió durante toda la colonia, tuvo lugar en las mismas tierras ocupadas por las sociedades aborígenes y se consolidó sobre su saqueo y destrucción; iii) el poblamiento de las vertientes andinas, iniciado a finales del siglo XIX y que abarcó tanto la colonización antioqueña del occidente como la colonización cundiboyacence y santandereana de las vertientes de la cordillera oriental; iv) el poblamiento de las tierras bajas de la Orinoquia y la Amazonia y de la Costa Pacífica, así como el sur de la Llanura Caribe y del Medio y Bajo Magdalena, iniciado desde el comienzo del siglo XX, con gran intensificación a partir de los años cincuenta.

transformar la sociedad rural en urbana²⁰ y la construir vías para vincular regiones y articularlas al mercado nacional e internacional.

La organización social está caracterizada por una racionalidad pública bastante débil en comparación con la preponderancia de la racionalidad privada. Por un lado, esta situación ha favorecido la inagotable e individual creatividad, diversidad, imaginación, rebusque y tenacidad de los colombianos (para el bien como para el mal). Y por otro lado ha generado una grave dificultad para organizarse, para forjar proyectos colectivos y resolver problemas públicos esenciales²¹. En consecuencia, es una sociedad donde predomina la racionalidad individual sobre la colectiva²². Cuando los individuos se agrupan lo hacen alrededor de intereses corporativistas, en total ausencia del “*bien común*”²³.

El Estado colombiano es patrimonialista, débil y falto de legitimidad y responsabilidad frente a la ciudadanía. Lo caracteriza el predominio del gobierno central, un control alto de la riqueza social producida (entre el 35 y el 40% al incluir la banca privada y las empresas sociales del Estado), sustentado sobre una base social y política clientelista²⁴ y corporativista²⁵.

²⁰ Actualmente la población supera los 44 millones de personas, 72% habita zonas urbanas. Hace medio siglo, la población rural representaba 65%.

²¹ GÓMEZ BUENDÍA, H, (1999). ¿Para dónde va Colombia?. Tercer Mundo, Bogotá.

²² El desmantelamiento del Estado y la privatización de todos los bienes y servicios que éste ofrecía (en negociaciones la mayor de las veces fraudulentas), iniciados desde principios de los años noventa en el siglo XX y que aún continúa, ha profundizado esta cultura privada e individualista, quedando lo público, cada vez más, como un simple cascarón vacío.

²³ Este hecho se refleja en la estructura del Presupuesto General de la Nación. Por la parte del gasto público, según el Ministerio de Hacienda (Presupuesto General de la Nación 2003), “A lo largo de los años, diferentes agentes económicos agrupados en defensa de sus intereses han accedido al presupuesto para satisfacer sus intereses particulares a costa del interés colectivo. Normas constitucionales o legales han confluído para convertir el presupuesto en un sistema inflexible”. (...) “Por las restricciones anteriores, el gobierno sólo tiene discrecionalidad sobre una fracción del gasto, menos del 10% del presupuesto total, concentrada en algunos gastos generales y de inversión. En estas condiciones el presupuesto deja de ser instrumento de política fiscal e imposibilita la acción gubernamental para reorientar recursos que satisfagan necesidades de la población o para reducir gastos atados no indispensables”. Esta situación explica que los nuevos gastos o el pago de una deuda creciente, implique mayor déficit, financiado éste con la venta de activos públicos, nuevos impuestos y mayor endeudamiento. La pregunta que queda, entonces, es ¿Cómo financiar una Política Pública de Juventud?.

²⁴ El clientelismo permite a la “clase política” mediar entre el Estado y la ciudadanía por la provisión de servicios estatales. En este sentido, los partidos dominantes reemplazan a las instituciones comunitarias, sustituyen y asumen las funciones del Estado y ganan la lealtad que los ciudadanos normalmente dan a la nación.

²⁵ La teoría política económica moderna considera el corporativismo como la creación de agremiaciones que defienden únicamente los intereses de sus asociados. El corporativismo, surge como oposición al capitalismo liberal impulsado por sectores católicos y sociales; aunque rápidamente se transformó en funcional a los sistemas políticos de corte autoritario, abandonando de su léxico las nociones de democracia y justicia social en aras de la concertación y negociación de intereses corporativistas para lograr una gobernabilidad e institucionalización de esencia privada en detrimento de lo «público». En un texto de 1926, referido a la República de Weimar, C. Schmitt advierte como esta tendencia corporativista conduce a la crisis de la democracia parlamentaria: “Los partidos no se enfrentan unos a otros para discutir programas u opiniones, sino como grupos de poder social y económico que calculan sus mutuos intereses y sus oportunidades de poder, y que acuerdan compromisos y coaliciones con base en ello” (1985, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, Mass, pp 5-6). La posición corporativa ve a la sociedad como un cuerpo en el que cada parte ocupa el lugar que le corresponde, en consecuencia, una visión

El gran consenso sobre la principal preocupación del Estado colombiano ha sido el tema económico. Por ello ha desarrollado notables instituciones para administrar la economía y formado eficientes tecnocracias para dirigir las. En contraste con sus magníficas habilidades de formulación y ejecución de políticas económicas, el Estado se ha mostrado extremadamente débil para generar equidad y justicia social, a través de políticas sociales de redistribución del ingreso²⁶ y superación de la pobreza²⁷ y, mas aún, para garantizar las libertades fundamentales y los derechos humanos (en particular los sociales, económicos y culturales); al igual que incapaz de controlar el territorio nacional y proveer un sistema legal y judicial para proteger la vida, honra y bienes de los colombianos y resolver los conflictos.

De acuerdo con la evaluación, realizada por el Banco Mundial en 2001, se concluye que Colombia no cuenta con una red de protección social efectiva, capaz de enfrentar las consecuencias sociales de las crisis. Históricamente, los diversos gobiernos han confiado en el crecimiento económico como una red de protección social y han hecho énfasis en una expansión insostenible en la actualidad de los servicios sociales, principalmente de salud, educación y pensiones. Los programas de asistencia social que debieran ser movilizados para suministrar una red de protección en épocas de crisis están limitados por restricciones estructurales, incluidos la falta de financiación, la inflexibilidad institucional, decretos desenfocados y una focalización deficiente²⁸.

En consecuencia, los cambios en las políticas y las reformas implantadas en las últimas décadas tienen que ver con la modernización de las instituciones del Estado que manejan las finanzas, la economía y el aparato militar, pero sin introducir aún

corporativista debe expulsar las fuerzas que se oponen a su noción orgánica del cuerpo social hacia una externalidad pura (GUARDIOLA Oscar, (2000),. Receta para hacer lo imposible. .En Revista Nómadas, DIUC, Bogotá, Octubre, p. 214-216).

²⁶ Colombia es un país de grandes contrastes: 68% de la población se encuentra en condiciones de pobreza, 23% en la indigencia y la mitad de los trabajadores desempleados o en actividades precarias. La otra cara de la moneda es la agresiva concentración de la riqueza: el 10% de los hogares se apropia de más de 40% del ingreso, 4 grupos financieros controlan más del 90% del sector; 50 grupos económicos, asociados a empresas multinacionales, dominan más del 60% de la industria, el comercio, los servicios, la agricultura y el transporte; 1,3% de los propietarios poseen el 48% de la tierra; y, el estado se apropia de una tercera parte de la riqueza generada anualmente, recursos que se pierden en medio de la burocracia, la corrupción, el gasto militar y el pago de la deuda pública externa e interna.

²⁷ En la participación del PIB, desde una perspectiva de largo plazo, el comportamiento del gasto social en los últimos 25 años ha tenido tres etapas: de 1975 a 1990 creció lenta pero continuamente de 6% a 8%; se aceleró con las nuevas responsabilidades consignadas en la Constitución de 1991 hasta rondar el 15% en 1996; en los siguientes años cayó hasta representar sólo 10% en los años 2002 y 2003, producto de la crisis fiscal del Estado. Por enfoque, hasta finales de los ochenta predominaron las políticas sectoriales; de 1990 a 1998 estuvieron de moda las políticas poblacionales; de 1999 en adelante lo sectorial vuelve a dominar. En general, el gasto social se financia con créditos concedidos por los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial, por ello es la institución que define en última instancia las políticas sociales básicas: salud, educación y servicios domiciliarios, los demás programas o proyectos de carácter social son residuales, de baja cobertura e impacto.

²⁸ Laura B. Rawlings (team Leader), Colombia, Evaluación de la Red de Protección Social, Banco Mundial, 2002, p. 12.

significativos cambios que modifiquen la estructura de poder y debiliten su control sobre la sociedad. Estas reformas no han buscado democratizar la sociedad colombiana, ni generar procesos de equidad y justicia social, menos aún reducir la corrupción que carcome el presupuesto público. Se han concentrado en la eficiencia, la innovación, en mejorar la tasa de ganancia privada y en fortalecer la tecnocracia y las instituciones del Estado.

Si bien este sistema fue funcional a los grupos de poder por un largo período, en él también se encontraban las semillas del levantamiento político y social violento y la pérdida de legitimidad del Estado. La exclusión política y el fracaso del Estado en responder a las exigencias políticas de la sociedad han sido la causa principal de las actividades subversivas y paramilitares en Colombia, y no tanto la pobreza o la desigualdad. Además, la despolitización de los partidos llevó a un sistema político depredador en el cual el Estado se convirtió en botín. El peso muerto del sistema político y la cada vez mayor incapacidad del gobierno para proteger los derechos humanos y la propiedad, aumentaron con el tiempo y se convirtieron en una severa barrera para el crecimiento económico²⁹. Esta situación ha conducido a que 10% de la población colombiana se encuentre viviendo actualmente en el extranjero, esto es, cerca de cinco millones de personas³⁰.

La violencia es la consecuencia de todos estos desarreglos sociales, económicos, políticos, culturales, regionales e institucionales. De acuerdo con Thoumi, la violencia es un reflejo de la debilidad de los tipos de restricciones personales presentadas por el modelo: las débiles restricciones internas individuales y sociales y la incapacidad del Estado para hacer cumplir sus propias leyes³¹. En un sentido comprensivo más global, la violencia ha operado como un mecanismo de regulación funcional de los diferentes regímenes de acumulación que han existido en la historia de la economía política colombiana y un medio «eficaz» para gestionar los cambios estructurales y construir poder político y económico.

En general, las guerras atraviesan la historia de Colombia, etnias indígenas entre sí; conquistadores contra aborígenes; españoles y criollos; oligarquía contra sectores populares; federalistas y centralistas; conservadores y liberales; lucha de clases, étnicas, ideológicas, religiosas, regionales y urbanas (todas de origen económico, político, social y cultural). Los costos humanos, sociales y políticos son bastante elocuentes:

- Genocidio de 3 a 5 millones de indígenas durante la invasión española

²⁹ THOUMI, Francisco. (2002). El Imperio de la Droga. Editorial Planeta, Colombia, p. 322

³⁰ Una parte son jóvenes empresarios que han decidido instalarse con sus negocios en los Estados Unidos, Centroamérica o Europa; otros son migrantes (legales o ilegales) en búsqueda de trabajo; otros, huyen de la violencia o son perseguidos políticos.

³¹ THOUMI, F.op. cit., p. 324.

- Ocho guerras civiles generales, dos internacionales, tres cuartelazos (entre 1824 y 1908).
- Guerra de los mil días (entre 1899 y 1903): 180.000 colombianos murieron y se desplazó a toda la población campesina de las zonas azotadas por el conflicto (Población total: 4,1 millones de habitantes).
- Violencia de mediados del siglo XX (entre finales de los años cuarenta y mediados de los sesenta), 300.000 víctimas y dos millones de desplazados (Población total: 11,5 millones de habitantes).
- Violencia (1985-2003): 540.000 homicidios y tres millones de desplazados (Población total: 44 millones de habitantes).

La turbulencia social y la violencia como mecanismo de regulación y gestión de los cambios estructurales y medio de conservar o construir poder político y económico se volvió a apoderar del país desde finales de los años setenta. Mientras en la época de la «Gran Violencia»: en los años cincuenta las tasas de homicidios alcanzaron 55 asesinatos por cada cien mil habitantes, en los años setenta disminuyeron a 18 (similar al promedio internacional), en los ochenta se elevaron hasta alcanzar 72 en 1989 y en los noventa llegaron al pico de 89 en 1993, para descender a 58 en 1998 y nuevamente iniciar su fatídico ascenso en los años siguientes, concluyendo en 69 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2002.

La violencia y las dinámicas de expulsión de la población coinciden con las zonas geográficas en que tiene lugar la expansión capitalista geográfica del capital. Tal como ha sucedido a lo largo de la historia del país, las dinámicas de ocupación y movilización territorial de la población dependen: de las relaciones de poder, del conocimiento y valoración de los recursos naturales, de la pobreza y el agotamiento de los ecosistemas, del crecimiento demográfico y los ciclos de la economía según productos, regiones, demandas en los mercados internacionales y los flujos de inversión extranjera. Procesos acompañados de guerra y crónicos conflictos sociales y políticos que mediante la violencia han desplazado históricamente a la población rural para usurpar sus tierras ante la expectativa de la valorización de los activos.

La violencia tiene un mayor impacto negativo en lo social y político que en lo económico. Durante los últimos cincuenta años el producto interno bruto ha crecido de manera sostenida en el país por encima del aumento poblacional. En 1950 el ingreso por persona era de US\$350, al finalizar la década de los setenta superó los mil dólares y en 1998 se alcanzó un ingreso promedio por persona de US\$2.420. Producto de la recesión económica de los últimos años el ingreso por persona cae a US\$1856 en 2002.

Frente a esta compleja situación, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “*Hacia un Estado Comunitario*”, Ley 812 de 2003, decreta en el artículo 1º cuatro objetivos nacionales y sectoriales de acción estatal:

- Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado.
- Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.
- Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico.
- Renovar la administración pública, buscando incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.

B. Los discursos dominantes sobre la condición Juvenil

La Política de Juventud se enmarca en las políticas de identidad tan en boga al finalizar el siglo XX. En reemplazo de las políticas universales de libertad, justicia e igualdad, susceptibles de unir a las víctimas de las diferentes formas de explotación, opresión y exclusión, la preocupación es ahora de tipo cultural por formas políticas basadas en identidades impuestas o adoptadas: etnia, color, género, preferencias sexuales, religiones, grupos etarios. Desde este enfoque, la cultura y la ética se hacen hegemónicas frente a la política y a la economía.

Las políticas de juventud se basan en la idea según la cual un conjunto de población, comprendida en un rango de edades y por lo tanto usuaria potencial de todos los servicios y acciones sectoriales, debe ser sujeto de una política especial. Esta idea implica disponer de una política que atraviese de manera transversal las distintas responsabilidades sectoriales del Estado. En consecuencia, los jóvenes no son « un sector social», expresión usada para designar especialización en relación con un orden de problemas³².

Una pregunta básica para formular una Política Pública de Juventud es ¿por qué los jóvenes requieren de una política pública diferencial a los otros grupos sociales o ciclos vitales? La respuesta dada desde el Sistema de Naciones Unidas y de la Organización Iberoamericana de Juventud –OIJ- tiene dos componentes:

³² DAZA, Ricardo, (1996). “La Política Nacional de Juventud”. *En*: Revista Nómadas N° 4, marzo, Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá, pp. 118-119.

|

- Los jóvenes conforman un sector social que tiene características singulares en razón de factores psico-sociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro.
- Entre los jóvenes de la Región se constatan graves carencias y omisiones que afectan su formación integral, al privarlos de derechos como: la educación, el empleo, la salud, el medio ambiente, la participación en la vida social y política y en la adopción de decisiones, la tutela judicial efectiva, la información, la familia, la vivienda, el deporte, la recreación y la cultura en general³³.

Desde los enfoques biológicos y psicológicos, la juventud está definida como el período que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta alcanzar la madurez social. En su concepción más general, el término «juventud» se refiere al período del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían según las sociedades, culturas, etnias, clases sociales y género³⁴. En Colombia, la Ley 375 de 1997 define a los jóvenes como “*la persona entre 14 y 26 años*”.

Así como la intención sectorial en cuestión de juventud es difícil de sostener, igualmente lo es la variable etaria por no existir acuerdo nacional e internacional sobre sus límites y fronteras³⁵. Es por lo anterior, que no se puede considerar a los jóvenes sólo como una categoría demográfica, pues el compartir una misma edad no siempre equivale a tener una misma posición en el sistema social, entre otras, porque dichas posiciones no son neutras sino que están claramente jerarquizadas y ordenadas.

La condición etaria es apenas una variable demográfica que no es sino un dato en el complejo juego de relaciones de poder que forman los sujetos sociales. La condición de clase, el nivel educativo, los tipos de inserción al sistema productivo, las relaciones con el mercado y el consumo, las pertenencias locales y los modos de agrupamiento, las sensibilidades, estéticas y emotividades, entre otros factores, hacen de la cuestión juvenil algo muy difícil de abarcar con una definición etaria o generacional del

³³ OIJ; (2003). Proyecto de Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud, preámbulo.

³⁴ RODRÍGUEZ, Ernesto. (2002). Actores Estratégicos para el Desarrollo, Políticas de Juventud para el siglo XXI, Instituto Mexicano de la Juventud, México, pp. 35-37.

³⁵ En las instancias gubernamentales de Colombia no se da el consenso sobre el tema. En la práctica trabajan los programas con criterios diversos: para el ICBF la niñez y la adolescencia equivale a los menores de edad, esto es, menores de 18 años; el Ministerio de Protección Social asume a los jóvenes hasta los 29 años, pero en la práctica, al menos en salud, los toma como los menores de 20 años.

asunto³⁶. En general, el sujeto de las políticas públicas de juventud no está claramente definido. Frente a la arbitrariedad al establecer umbrales que definan el rango de vida de la juventud. Actualmente se propone establecer la categoría niñez-juventud como un *continuum* que facilitaría la formulación integral de leyes marco y políticas públicas orientadas a favorecer estas poblaciones.

Existe acuerdo en que la «juventud» como absoluto no existe. Así, por ejemplo, los estudios sobre aspectos juveniles se han abierto a la diversidad, complejidad y respeto por la diversidad y diferencia que otros estudios relacionados con etnia y género ya están logrando. Desde esta perspectiva, afirman Marín y Muñoz, es posible percibir cómo la potencia creativa propia de las culturas juveniles supera la simple composición de estilos y les confiere un lugar preponderante en la generación, transformación o desarrollo de modos de existencia, marcos de referencia, saberes singulares e incluso nuevas artes³⁷.

Por consiguiente, el artículo 4º de la Ley 375 es desafortunado al establecer: "a) *entiéndese por juventud el cuerpo social dotado de una considerable influencia en el presente y en el futuro de la sociedad, que puede asumir responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana*", b) *"entiéndese por mundo juvenil los modos de sentir, pensar y actuar de la juventud, que se expresa por medio de ideas, valores, actitudes y de su propio dinamismo interno"*. Esto ha conducido a Ricardo Daza a comentar: a) Esta definición es mala. La idea de cuerpo social además de ser abstracta y esotérica sugiere la idea de una unidad orgánica; b) No hay mundo sino mundos, la pluralidad es lo más importante³⁸.

Miguel Abad nos recuerda la distinción importante entre condición y situación juvenil, para efectos de su comprensión. Una cosa es lo que uno es (su condición) y otra cómo uno está (su situación). De hecho, las políticas de juventud establecen esta diferencia, ya que si no se partiese de la existencia de una condición juvenil diferenciada como hecho sociológico, ¿para qué se necesitaría una política de juventud?. Justamente las políticas de juventud reconocen esta condición diferente, pero al mismo tiempo identifican estrategias para mejorar la situación desfavorable de este colectivo en la sociedad. Los jóvenes constituyen una categoría social, interclasista y común a ambos sexos, definida por una condición específica que demarca intereses y necesidades propias, distintas a las de la infancia o la vejez³⁹.

³⁶ DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DEL DISTRITO. Informe Final: Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política. Bogotá, 24 de mayo de 2002, pp 108-111.

³⁷ MARÍN Martha, MUÑOZ Germán. (2002). Secretos de Mutantes, Música y Creación en las Culturas Juveniles. Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Bogotá, pp. 24 y 290.

³⁸ DAZA, Ricardo. (2003). Comentarios a la Ley de Juventud (documento inédito).

³⁹ ABAD, Miguel. (2002). Jóvenes en Colombia: Conflicto, condición juvenil y convivencia, Medellín, policopiado, p. 5.

Esta nueva condición de lo juvenil es un hecho relevante del siglo XX, resaltado por los historiadores como parte de un cambio de época en nuestra vida social. La vida cultural, en particular, es cada vez más fragmentaria y pluralista, modificación que se manifiesta en lo que se ha venido llamando «postmodernismo»⁴⁰ y dentro de éste, las luchas culturalistas por el reconocimiento de la diferencia.

Según Nancy Fraser, en las últimas tres décadas el ascenso de las luchas a favor del “reconocimiento de la diferencia” ha estado acompañado de un declive en las reivindicaciones por una redistribución igualitaria de la riqueza y el poder⁴¹. No obstante, la política del reconocimiento puede representar respuestas genuinamente emancipadoras frente a injusticias graves que no pueden ser remediadas únicamente a través de la redistribución. La cultura constituye un legítimo terreno de lucha, incluso necesario, un ámbito en el cual se asienta la injusticia por derecho propio y en el que ésta aparece profundamente imbricada con la desigualdad económica.

En consecuencia, las luchas por el reconocimiento (sexualidad, género, etnia, raza, religión, generacional o de grupos etarios) pueden contribuir a la redistribución del poder y la riqueza, lo mismo que promueven la interacción y la cooperación. Pero las luchas por el reconocimiento asumen con frecuencia el talante de la política de la identidad, conduciendo al encerramiento cultural y a la exclusión del diferente. La propuesta de Fraser es la de una ciudadanía universal, incluyente e igualitarista que respete las diferencias. Desde esta perspectiva, lo que requiere reconocimiento no es la identidad específica de grupo sino el *status* de los miembros individuales de un grupo como plenos participantes en la interacción social.

En resumen, la revolución cultural del siglo XX, de la cual emergen la nueva «autonomía» de la juventud, las luchas por la identidad y los asuntos generacionales, está marcada por los siguientes fenómenos y tendencias sociales⁴²:

- Revolución cultural: Auge de lo específicamente juvenil en la cultura. La juventud como estrato social independiente y autónomo. Nueva matriz cultural en el comportamiento, las costumbres, concepciones de la vida, experiencias y expectativas.
- Auge de las políticas de identidad y reconocimiento cultural.

⁴⁰ La creencia en una época postmoderna se asocia con el rechazo a toda revolución sociopolítica y al colapso de las «grandes narrativas». Los teóricos de este movimiento enfatizan el carácter fragmentario, heterogéneo y plural de la realidad, negando al pensamiento humano la capacidad de alcanzar una explicación objetiva de ésta, y reducen al portador de este pensamiento, el sujeto, a un incoherente revoltijo de instintos, impulsos y deseos sub y transindividuales. El rasgo dominante a partir de los años setenta, en el auge del neoliberalismo y del mercado, es el individualismo narcisista y el consumidor compulsivo.

⁴¹ FRASER, Nancy. (2000). “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento”. En *New Left Review*, Nº 4, Ediciones Akal, España, pp. 55-68.

⁴² Ver: HOBBSAWM Eric. (1995). *Historia del siglo XX*, Editorial Crítica (Grijalbo Mondadori, S. A), España, en particular, el capítulo La revolución Cultural, pp. 322-345.

- Multiplicidad y heterogeneidad de subjetividades y formas diferenciadas de vivir la condición juvenil.
- Cambio en la estructura de las relaciones entre sexos y generaciones. Crisis del modelo familiar tradicional.
- Disminución de la edad del voto a los 18 años. Los estudiantes como nueva fuerza política y social.
- Nacimiento de lo global e internacionalizado en la juventud
- Irrupción de la juventud como nuevo protagonista del cambio sociocultural, en quien importa mucho menos la inserción en el sistema productivo que el arrojo para experimentar consigo mismo.
- Gran peso relativo de la población joven (12 a 30 años) dentro de la población mundial (alcanzando en algunos países del tercer mundo una tercera parte de la población).
- Simultaneidad entre liberación personal y liberación social.
- Incidencia de la revolución femenina y entrada masiva de las mujeres al sistema educativo y al mercado de trabajo.
- Surgimiento del adolescente como agente social consciente. Reconocimiento de éste, por parte de los productores de bienes y servicios, como un segmento estratégico del mercado: consumismo.
- Abandono del individualismo *prometéico* y *comunitario* de los sesenta-setenta y su reemplazo por un individualismo narcisista y apático desde los ochenta. La democratización de la lógica del hedonismo se ha convertido en condición del funcionamiento y expansión del capitalismo.
- Decadencia temprana de la vida (a partir del umbral de los 30 años). La juventud pasó a verse no como una fase preparatoria para la vida adulta, sino como la fase culminante del pleno desarrollo humano.
- Visión sobre lo juvenil dominante en las economías desarrolladas de mercado: masa concentrada de poder adquisitivo, las nuevas generaciones de adultos se han socializado formando parte de lo juvenil con conciencia propia. La velocidad del cambio tecnológico da a la juventud una ventaja tangible sobre edades más conservadoras.
- Disminución paulatina de la cultura campesina producto de una urbanización creciente, industrialización y tercerización de la economía, masificación de los medios de comunicación y cambio tecnológico.

- Triunfo del individuo sobre la sociedad y conflicto con las formas autoritarias de poder (hegemonía del liberalismo económico y del posmodernismo, *laissez - faire* y abandono de los problemas de juicio y de valores; auge del “*todo vale*”).
- Desintegración de los antiguos tejidos y convenciones sociales. Impacto negativo en las comunidades y sujetos pobres.
- Pérdida paulatina de poder de los movimientos estructurados sociales. Las relaciones sociales adquieren un carácter diverso, heterogéneo e imprevisto. Las nociones de grupo y red tienden a sustituir a la de clase.
- Multiplicidad de identidades sociales. El individuo pertenece simultáneamente a toda una serie de grupúsculos. La movilidad geográfica, profesional, cultural, sexual, afectiva e ideológica contribuye a desterritorializar al individuo debilitando sus raíces culturales, familiares y sociales. El sentimiento de lo efímero, de lo elegido, de lo inmediato, son puntos de referencia frágiles que reemplazan al orden establecido, la historia, la familia y la clase como elementos estructuradores de las relaciones. No obstante, pese a haber perdido su carácter de exclusividad e interdependencia, la familia, el trabajo y el lugar de residencia, siguen siendo los tres polos básicos sobre los que se construyen las relaciones sociales⁴³.
- Decadencia y precariedad del trabajo, aparición de subclases, sociedades de los dos tercios, auge de las instituciones gubernamentales en reemplazo de las redes sociales comunitarias y ruptura de los tejidos sociales.
- Desarticulación de la conexión entre el afán de lucro y de la economía como sistema productivo. Crisis del trabajo como aspecto central. El mercado proclama su victoria a la vez que se hace evidente su insuficiencia y decadencia ante la erosión del patrimonio histórico y la devastación de los sistemas de solidaridad, la comunidad y el medio ambiente.
- Los derechos a la propiedad y los mercados libres se ven como principios fundamentales, no como expedientes mezquinos; donde los aspectos desagradables del sistema de mercado, la desigualdad, el desempleo, la injusticia, se aceptan como parte de la vida⁴⁴.
- Gran transformación simbólica en las modernas sociedades occidentales, donde el sentido de la vida ya no se busca en el ámbito de la vida pública, la política y el trabajo; por el contrario ha emigrado hacia el mundo del consumo y de la vida privada⁴⁵.
- Contraste entre el nuevo «culto a la empresa» y la ausencia de pautas referenciales en la sociedad (ausencia de proyecto político, económico y social).

⁴³ AUBERT, N. GAULEJAC, V. (1993), *El Coste de la Excelencia*. Paidós Contextos, España, pp. 27-28.

⁴⁴ KRUGMAN, P. (1999). *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Editorial Norma, Colombia.

⁴⁵ MORETTI, F. (1988), “The Spell of Decision”, in: *The marxism and the Interpretation of Culture*, p. 342.

- Decadencia de la sociedad centripeta jacobina (basada en aspiraciones comunes: aumento del nivel de vida, democracia, defensa de la nación, la paz, la seguridad y en un orden estable) en aras de una sociedad centrífuga que se simboliza como la unión de redes, cada una de ellas con un centro regido por unas reglas, un lenguaje y un código de valores diferente.

C. Percepciones y enfoques de la Política de Juventud

Los enfoques con los cuales se diseñan las políticas sociales tienen que ver con los cambios en las percepciones sobre los jóvenes y las transformaciones institucionales en las dinámicas políticas, sociales y económicas en cada país. A manera de resumen, el siguiente cuadro presenta los principales cambios, en las últimas tres décadas, en las percepciones, los enfoques de política (al menos en la letra) y el marco institucional en Colombia (influidas en gran parte por los discursos dominantes del nivel internacional):

Antes	Ahora
<i>Agentes de socialización de los jóvenes:</i> familia, escuela e instituciones públicas	<i>Agentes de socialización:</i> el mercado, los medios de comunicación, las nuevas tecnologías y espacios propios
El período juvenil se definía por su referente adulto y por su estado transitorio	Pérdida de la centralidad del estatuto adulto. La juventud como una nueva etapa de la vida que dispone de elementos suficientes y propios que la convierten en autónoma

Antes	Ahora
La juventud como una realidad homogénea	Complejidad y heterogeneidad de la realidad juvenil
Políticas sociales indiferenciada y sectoriales	Perspectiva generacional y políticas transversales
El joven como problema o “riesgo que se corrige”. Énfasis en la situación juvenil.	El joven como factor estratégico para el desarrollo. Potencialidad que se promueve. Combinación en los énfasis: condición y situación juvenil
El joven como un cuerpo social objeto de las políticas estatales. El Estado visto como protector y los jóvenes como receptores de una asistencia social	Sujeto de derechos y referente esencial en la concertación con el Estado y la sociedad civil para construir las políticas públicas de juventud. Formación integral de la juventud. Empoderamiento de los jóvenes
Estado liberal de derecho. Centralismo	Estado social y democrático de derecho. Descentralización

CAPÍTULO II

Revisión de temáticas generales incluidas en las políticas de juventud

Tras cerca de dos décadas de reflexión, reuniones y declaratorias oficiales, nacionales e internacionales, en torno a programas que buscan mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, comienzan a darse consensos y confluencias alrededor de cuáles son las temáticas a incluir en una Política Pública de Juventud. Esta revisión permite concluir que existen las bases para la formulación de las políticas y los programas de acción para posteriormente, mediante la participación y concertación, lograr políticas legítimas y democráticamente construidas.

A. Las temáticas de juventud en los organismos internacionales

- Naciones Unidas: Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el año 2000 (esferas prioritarias).
 - Educación
 - Empleo
 - El hambre y la pobreza
 - Salud
 - Medio ambiente
 - Uso indebido de drogas
 - Delincuencia juvenil
 - Actividades recreativas
 - La niña y la mujer joven
 - Participación de los jóvenes

Cinco cuestiones que se incluyeron recientemente:

- Globalización
 - Tecnologías de la información y la comunicación
 - VIH/SIDA
 - Los jóvenes y la prevención de conflictos
 - Relaciones intergeneracionales (el nuevo contrato intergeneracional en una sociedad multigeneracional).
- OIJ. Programa regional de acciones para el desarrollo de la juventud en América Latina (desafíos prioritarios, 1995-2000).
 - Educación (acceso, calidad, institucionalidad, reparaciones).

- Empleo y capacitación para el empleo (acceso, calidad, capacitación, carencia de empleo).
 - Salud (acceso oportuno, estilos saludables de vida, salud reproductiva y la sexualidad, el desafío de las acciones contra conductas de riesgo).
 - Participación e institucionalidad pública (la ciudadanía plena, asociacionismo y la acción joven, desestigmatización y reconocimiento, institucionalidad pública juvenil).
 - Integración y cooperación regional (integración regional entre jóvenes, asociacionismo juvenil regional y cooperación técnica regional)
- CEPAL: Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo (2000).
- Políticas públicas, desafíos y prioridades a encarar:
- Las tareas de la educación: recursos humanos, integración social y equidad.
 - El papel central de la salud y la salud reproductiva en el bienestar de los Jóvenes.
 - El imperativo de facilitar la inserción laboral de adolescentes y jóvenes.
 - La Integración social, prevención de conductas de riesgo y ciudadanía.

El objetivo es incorporar a las políticas públicas el desarrollo de una real perspectiva generacional, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de niños, adolescentes y jóvenes y en cuyo marco, cada sector cuente con las mejores y más amplias oportunidades para incorporarse plenamente al ejercicio de sus derechos ciudadanos. Se propone considerar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, fomentando su más amplia y efectiva participación en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

Como puede observarse, existen coincidencias en los sectores prioritarios y las temáticas a incluir en las políticas públicas de juventud promovidas por los organismos internacionales: educación, salud, trabajo, violencia, integración social, prevención de conductas de riesgo, organización, participación y ciudadanía.

B. Las temáticas de juventud en las políticas de Colombia

Durante la primera mitad del siglo XX, en Colombia se registra una transición de un modelo estatal de intervención sin planeación a uno donde se empieza a ver ésta, como un instrumento necesario para racionalizar las funciones del Estado. Con la reforma constitucional de 1945 se consagra la planeación como norma de gobierno y se da al Congreso la facultad de intervenir en la aprobación de los planes y programas gubernamentales. Hasta finales de la década de los 80, la política social es dominada por su organización temática y sectorial⁴⁶. Si bien en los diferentes programas y proyectos - en particular los de educación, salud, trabajo, recreación y defensa - los jóvenes son «objeto» o hacen parte de los destinatarios, sólo hasta los años noventa son considerados como «sujetos» de las políticas (en el anexo 2 se presenta un cuadro resumen sobre la planeación y las políticas de juventud en Colombia).

Si bien no ha existido una Política Pública Nacional de Juventud en Colombia con una visión de largo plazo, como la propuesta en la Ley 812 de 2003, en el pasado se han realizado intentos de organizar la oferta programática del Estado a través de documentos CONPES. Es importante señalar, que cada uno de estos documentos de política de juventud promulgados, se ha originado en un marco institucional diferente por lo tanto los énfasis y enfoques varían: el primer documento CONPES (1992) se promueve desde la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con la intencionalidad de establecer una política estructural que atravesara todos los procesos de planeación del desarrollo; el segundo documento CONPES (1995) corresponde al Viceministerio de la Juventud, inscrito en el Ministerio de Educación por consiguiente, los temas de interés de este Ministerio aparecen con mayor relieve en la política. A continuación se hace referencia los anteriores documentos CONPES.

- La primera política de Juventud (noviembre de 1992)

Criterios básicos:

- Creación y fortalecimiento de espacios de participación
- Será posible la participación de los jóvenes en la medida que estén agrupados en organizaciones que canalicen su actividad y puedan representarlos⁴⁷.
- Desde los municipios desarrollar la participación de los jóvenes y la capacidad institucional para atender sus demandas.
- Orientación prioritaria de la inversión hacia los sectores de la población donde los jóvenes padecen de una mayor falta de oportunidades.
- Necesidad de promover la equidad entre los géneros.

⁴⁶ SARMIENTO, Libardo. (1996). Utopía y Sociedad. Fescol, Bogotá, p. 56.

⁴⁷ Al respecto comenta Ricardo Daza: “este énfasis un tanto unilateral en la agrupación en detrimento del individuo impregnó tanto el discurso como las acciones de la Consejería Presidencial”, en: La Política Nacional de Juventud, op. cit. p. 119.

Plan de Acción:

- Desarrollo humano: ampliación de la cobertura en educación
- Salud: programas preventivos de la drogadicción, educación sexual, apoyo a jóvenes discapacitados y salud integral al adolescente.
- Fondo de iniciativas juveniles
- Empleo y capacitación para el trabajo
- Consejos municipales de juventud
- Programa de investigaciones

- La segunda política de Juventud (junio de 1995)⁴⁸

Criterios básicos:

- Reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes
- Participación de los jóvenes y ampliación constante de oportunidades de desarrollo a su alcance.

Plan de Acción:

- Desarrollo personal y formación integral: ampliación de la cobertura y calidad de la educación; créditos educativos; innovaciones curriculares en educación sexual, prevención del alcoholismo y drogadicción, educación ambiental y educación para la democracia, servicio militar ambiental; beneficios a los jóvenes por el sistema de Seguridad Social; programas de recreación y deportes; casas de la Juventud
- Participación y ejercicio de la ciudadanía: diseño participativo de la política juvenil local, generación de espacios de concertación permanente entre los jóvenes y las administraciones locales, diseño de planes de desarrollo juvenil, establecimiento de fondos de iniciativas juveniles; gobierno escolar.
- Ingreso a la vida laboral: ampliación de la cobertura en el SENA; vinculación de los bachilleres a grandes y medianas empresas; capacitación de jóvenes desempleados pobres; Plan de Empleo Urbano de la Red de Solidaridad Social.
- Fortalecimiento Institucional: papel rector del Viceministerio de Juventud; creación de la instancia de coordinación intersectorial; creación de oficinas de juventud;

⁴⁸ Ricardo Daza comenta respecto al diagnóstico del cual parte este documento CONPES: “registra los problemas más grandes que ya se señalaban tres años antes: déficit de cupos en secundaria, deserción, baja calidad de la educación, elevada incidencia del desempleo, violencia, etc.”. En: “La política de Juventud”, op. cit. p. 121.

capacitación y redes de coordinación; Investigación e información sobre la juventud.

- Acceso a bienes y servicios: ecoturismo juvenil; granjas turísticas; Campesino juvenil; Tarjeta joven; centros de información juveniles.

- Política para los jóvenes rurales colombianos (Programa por un campo joven 2000 - 2002)

Objetivo general:

Generar desarrollo integral para los jóvenes rurales hombres y mujeres, a través de facilitar oportunidades de autogestión, participación y generación de ingresos.

Ambitos Estratégicos de Acción:

- Dimensión económica: Lograr la consolidación de proyectos socio empresarial para jóvenes rurales dirigidos a implementar la productividad y competitividad en el sector rural.
- Dimensión social: Propender porque los jóvenes rurales tengan mayor acceso a una educación y capacitación integral con calidad, a fin de mejorar sus condiciones de vida.
- Dimensión fortalecimiento de la organización y promoción de la participación juvenil rural: Desarrollar la capacidad de gestión de los sectores juveniles propiciando las condiciones para el surgimiento de organizaciones y fortalecimiento de la participación en las instancias gubernamentales y privadas del nivel local.

Recomendación:

Reglamentar el artículo 49 de la Ley 375/97 ((Líneas de crédito campesino)

- Líneas programáticas de las políticas locales de juventud (Atlántico, Quindío, Bogotá, Medellín, Manizales -1996...)

- Formación integral(educación, salud, trabajo, cultura)
- Participación activa en los planes de desarrollo
- Bienestar y promoción social juvenil -mejoramiento de la calidad de vida
- Fortalecimiento de la identidad cultural y la autonomía juvenil
- Fortalecimiento del núcleo familiar
- Generación de alternativas de empleo

- Creación de alternativas para el uso creativo del tiempo libre
- Fortalecimiento de los mecanismos de comunicación
- Mejoramiento de la calidad de la educación
- Institucionalización pública de juventud: fortalecimiento y desarrollo (oficinas de juventud, consejos municipales de juventud)
- Capacitación de recursos humanos y asistencia técnica
- Sensibilización y apoyo a la organización y participación juvenil
- Prevención de la drogadicción, delincuencia y violencia juvenil
- Pacificación y convivencia ciudadana
- Observatorio permanente de políticas públicas de juventud
- Red de centros locales de información juvenil
- Promoción de la investigación, directorios, bases de datos.

C. Mesa Nacional de Juventud y Planeación Participativa

Una de las intenciones de la Constitución de 1991 fue complementar la democracia representativa con la democracia participativa. Uno de los ámbitos para el ejercicio democrático es la planeación participativa. El Consejo Nacional de Planeación es el órgano no gubernamental consultivo de la planeación participativa (en el nivel de simples recomendaciones sin fuerza decisoria), representante de la sociedad civil y los entes territoriales⁴⁹. A través de un amplio proceso consultivo, este Consejo elaboró una visión estratégica del país, la “Trocha Ciudadana”⁵⁰, hacia el año 2019, con la intención de que sus recomendaciones sean incorporadas en el proceso de planeación del desarrollo nacional. La Mesa Nacional de Juventud participó en este proceso de planeación participativa elaborando un documento que tiene como fin aportar criterios al debate sobre las políticas que el Gobierno Nacional debería implantar en materia de juventud⁵¹.

Principio guía: La juventud como actor estratégico de un desarrollo más humano y sostenible

⁴⁹ El sector juvenil no hace parte oficial de este organismo consultivo, pero existe la figura de “invitado permanente del sector juvenil”.

⁵⁰ Publicada en julio de 2002.

⁵¹ MESA NACIONAL DE JUVENTUD Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA. (2002). Recomendaciones al nuevo gobierno en materia de juventud. En: Consejo Nacional de Juventud, Trocha Ciudadana ¿Construyamos entre todas y todos el país que queremos?, Editora Guadalupe Ltda, Bogotá, pp. 169-192. En esta Mesa participaron: Consejo Nacional de Planeación, Programa Presidencial Colombia Joven, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Opción Colombia, Corporación Nuevo Arco Iris, Red de Jóvenes del Magdalena Medio, Diálogo Mujer, Plan de Desarrollo Juvenil de Boyacá, Redsonancia, Finjuventud, Central de Juventudes, Imago XXI, Juventudes Visionarias, Juventudes Mira, Causa Joven, Grupo de constructores de Paz, Ficonpaz, Prom 2000, Hilos de Dragón, Comité Jóvenes Tejedores de Sociedad, Corporación Grupo Tayrona.

Ámbitos de trabajo: institucionalidad, legislación, oferta programática, participación, planeación e investigación⁵²:

- Institucionalidad: Creación, desarrollo y financiamiento del Sistema Nacional de Juventud (teórico, metodológico y operativo); coordinación intersectorial e interinstitucional, asistencia técnica a las regiones, presupuesto.
- Desarrollos legislativos: Reglamentación de la Ley de Juventud
- Participación Juvenil: Constitución política y participación; Ley 375: jóvenes interlocutores del Estado, a fin de asesorarlo en la formulación de políticas y programas y ejercer una función de veeduría (Consejos de juventud).
- Oferta Programática:
 - **Salud:** principales temas la violencia (origen multifactorial: político, económico, cultural, la impunidad y las deficiencias del sistema jurídico), salud sexual y reproductiva, salud mental, acceso al sistema de salud.
 - **Educación y cultura:** (La condición de juvenil como herramienta para la construcción de un proyecto de nación).
 - **Los jóvenes, el trabajo y el ingreso de ciudadanía:**(Libertad, igualdad, republicanismo, eficiencia, incentivos, subsidio universal garantizado para todos los ciudadanos) información, intermediación, capacitación y líneas de redescuento financiero.
 - **Derechos humanos:** Hacer visible la condición de titularidad de derechos para los jóvenes y posibilitar la autonomía y gestión de los mismos jóvenes.
- Recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación en el tema de juventud, con base en el Documento de la Mesa Nacional de Juventud y Planeación Participativa: La Juventud grupo poblacional estratégico en la construcción del desarrollo.

En el marco del libro “*Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario» 2002-2006*”⁵³, el Consejo Nacional de Planeación presentó sobre el tema juventud al Gobierno Nacional las siguientes recomendaciones:

⁵² Los temas de planeación e investigación no fueron tratados por la Mesa, o por lo menos no están incluidos en el documento producido por ésta.

⁵³ CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN..(2003). “Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario» 2002-2006”, pp. 81-82.

- En Cumplimiento de la Ley 375 de 1997, conformar el Consejo Nacional de Juventud. A partir de éste, implementar el Sistema Nacional de Juventud que promueva la construcción de una cultura solidaria (desde el ejercicio de la ciudadanía). y la legitimación del joven como actor estratégico del desarrollo. A través del acompañamiento desde instituciones y organizaciones públicas y privadas que reconozcan su papel social productivo y, sobre todo, el aprovechamiento de las transformaciones institucionales para la generación de empleo e ingreso en las diferentes regiones, de acuerdo con la particularidad de sus necesidades y potencialidades; (y no sólo el Sistema Nacional de Información sobre la Juventud que está en las Bases del Plan). Lo anterior como instancia de concertación de las políticas sobre juventud, y espacio de articulación de las iniciativas públicas, privadas, nacionales, departamentales y municipales.
- Diseñar una política poblacional, integral y coherente con el ciclo de vida de los jóvenes, articulada con las políticas de infancia en el contexto de la Ley Marco de Infancia y Familia.
- Articular, a través del Sistema Nacional de Juventud, las diferentes iniciativas del Programa Presidencial “*Colombia Joven*” en materia de cultura empresarial, lucha contra la corrupción, revolución educativa, Sistema Nacional de Convivencia, desarrollo en zonas de conflicto (Programas Regionales de Desarrollo y Paz), programas de reinserción, participación ciudadana.

D. Políticas explícitas y políticas implícitas

La juventud se ve afectada o intervenida, positiva y negativamente, no sólo por las políticas explícitas de juventud, sino también por las políticas implícitas. La mayoría de las veces las leyes y políticas sectoriales o macrosociales tienen un efecto mayor que las políticas explícitas.

Las políticas explícitas hacen referencia a la legislación, programas y directrices orientados a transformar las situaciones que viven los jóvenes, a garantizar el ejercicio de sus derechos y promover su participación. Al contrario, las políticas implícitas son las leyes, reglamentos y otras directivas que aunque no son promulgadas con el objeto de influir directamente en la situación específica de los jóvenes, tienen repercusiones positivas y negativas sobre su condición y situación.

Es sabido que la legislación que afecta a los jóvenes en el sentido de fijar sus posibilidades, oportunidades y límites es dispersa en instrumentos normativos de naturaleza muy diversa. En este sentido, es fundamental que una Política Pública de Juventud cuente con un sistema permanente de seguimiento y evaluación de leyes, políticas y programas que de manera explícita o implícita afectan a los jóvenes. Actualmente, es prioritario hacer un seguimiento juicioso al impacto de las diversas reformas que se han venido implantando en la última década o que están en estudio o

por aprobarse: reforma a la salud y a la seguridad social, reformas laborales, servicio militar, sistema de responsabilidad penal juvenil, Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Ley Marco de Infancia y Familia.

CAPÍTULO III

Balance cualitativo respecto a logros y dificultades de las políticas de juventud en Colombia

Al evaluar los resultados de los diferentes planes de desarrollo nacional⁵⁴ puede afirmarse que estos han carecido de un proyecto a largo plazo para la sociedad colombiana. Los diagnósticos se repiten de manera monótona y los planes de acción tienden a corregir las fallas del pasado o atender la coyuntura, sin proponerse ninguna transformación de tipo estructural. En Colombia se planea para resolver problemas o urgencias de la coyuntura. Existe también una problemática común en los diagnósticos que deja ver, de una parte, el agravamiento de los problemas, y, de otra, la incapacidad del Estado y de la sociedad civil para resolver las patologías sociales, económicas y políticas⁵⁵.

A. La situación de los jóvenes

El caso particular de la juventud confirma esta ausencia de previsión y prevención de los problemas. En los años sesenta y setenta fue claro que Colombia era un país conformado principalmente por niños y niñas menores de 15 años (49% de la población). En consecuencia, era previsible que por este "baby boom" de los años cincuenta y sesenta, a partir de los años ochenta, los jóvenes serían los que entrarían a presionar los servicios públicos de salud, educación y los mercados de trabajo.

Esta situación venía unida a otra tendencia perversa de la economía: la época de oro de las actividades productivas⁵⁶ entró en declive hacia mediados de los años setenta sin poder encontrar una senda sostenida de crecimiento equilibrado en el cuarto de

⁵⁴ El primer Plan que proporciona un primer marco para comprender la realidad socioeconómica del país es "Bases de un programa de fomento para Colombia, 1950", auspiciado por el Banco Mundial –BIRF– con el apoyo del gobierno nacional y la dirección de Lauchlin Currie.

⁵⁵ Para una evaluación de los resultados sociales de la planeación en Colombia, ver: Sarmiento, Libardo (1996), *Utopía y Sociedad*, Op. Cit. pp. 55-92.

⁵⁶ El ritmo de crecimiento de la economía alcanzó un 4,4% por año entre 1955 y 1967. Esta fase fue sucedida por el período de mayor crecimiento económico del país que cubre el período 1967-1974, en un contexto de expansión del capitalismo mundial. Durante esta etapa, denominada la «edad de oro de la economía colombiana», el auge industrial, agrícola y las exportaciones menores permitieron que la economía del país creciera a un ritmo anual de 6,3%. En los años siguientes nunca se alcanzó un nivel de crecimiento semejante; al finalizar la década de los noventa la economía colombiana entró en una crisis que no tuvo antecedentes a lo largo del siglo XX.

siglo siguiente⁵⁷. En consecuencia, la entrada masiva de jóvenes a la población económicamente activa en una economía con fallas estructurales generó a partir de los años ochenta un círculo vicioso de desempleo, pobreza, exclusión y violencia. La ola demográfica se encuentra en transición⁵⁸; para el año 2005 la población se concentra principalmente en el rango etario de 20 a 30 años (ver anexo3) que son quienes más expuestos están a las limitaciones de conseguir empleo y de seguir preparándose para el futuro.

El problema estructural del desempleo juvenil no ha podido ser solucionado, ni siquiera atenuado, por los diferentes programas de gobierno orientados hacia este fin en las últimas dos décadas⁵⁹. Los datos en el año 2003 muestran que el desempleo es un drama social que afecta más sensiblemente a unos grupos sociales que a otros, pero a su vez el empleo existente se vuelve precario por la vía de la contratación temporal, la subcontratación, el subempleo y la informalidad. Actualmente, uno de cada cinco colombianos está desempleado. Y son las mujeres, los jóvenes entre 14 y 24 años y los jefes de hogar los más afectados. Lo que quiere decir que la peor condición y expresión de exclusión y vulnerabilidad en el mercado laboral hoy en día está dada en la categoría mujer joven, viviendo en condiciones de pobreza y de baja educación-calificación, aunque todo el hogar y todas las personas se ven muy afectadas por el desempleo y lo precario del trabajo⁶⁰.

Si bien los jóvenes concentran el mayor impacto del desempleo, a su vez son quienes tienen mayores limitaciones de acceso a la educación y a la seguridad social. En el caso particular de la educación, reconocida como un elemento fundamental en la construcción de la sociedad⁶¹, el país está lejos de garantizarle a los jóvenes la

⁵⁷ En el último medio siglo la economía ha pasado por cuatro ciclos bien diferenciales en su ritmo de crecimiento: 1960–75 el primero, 1976–82 el segundo, 1983–91 el tercero y 1992–2002 el más reciente. Cada uno de estos ciclos muestra una fase de expansión y otra de recesión, determinadas en buena parte por la evolución del sector externo, pero también como consecuencia de las condiciones estructurales internas y la aplicación de políticas macroeconómicas de los diferentes gobiernos. Estos ciclos y las políticas de estabilización y ajuste, unidos a las tendencias demográficas de largo plazo han condicionado, en parte, el comportamiento del mercado de trabajo.

⁵⁸ Durante los últimos setenta años, Colombia presenta dos transformaciones demográficas relevantes. A partir de los años 30 se registró una intensa y acelerada fase de expansión, conocida como la «explosión demográfica», que tuvo su mayor auge en los años 50. La segunda, iniciada a mediados de los años 60, se le denomina «la transición demográfica». Estas transformaciones demográficas, obedecieron a la modificación de dos componentes básicos del cambio poblacional, la mortalidad y la fecundidad. De un período de alta mortalidad y fecundidad, en los últimos treinta años se pasó a niveles significativamente más bajos.

⁵⁹ Los programas de trabajo orientados hacia los jóvenes los caracteriza el asistencialismo, el empleo precario y de corta duración, la segmentación en lo que se refiere a jóvenes pobres y de estratos socioeconómicos altos. La capacitación no está articulada a las oportunidades de empleo y se orienta a actividades microempresariales de poca viabilidad, competitividad y bajos ingresos produciendo, la mayoría de las veces, un efecto perverso: promover la salida prematura de los jóvenes del sistema educativo ante la expectativa de obtener un ingreso.

⁶⁰ ORGULLOSO, Alberto. (2003). Alternativas frente al problema del empleo en Colombia. Documento presentado a la Mesa de Trabajo sobre las Reformas Sociales, Bogotá, p. 1.

⁶¹ En la educación se adquiere la capacidad de crear, absorber y ser capaz de involucrar las innovaciones en el proceso productivo que es el elemento fundamental del desarrollo económico y social rápido y sostenido. Es el mejor medio para lograr el fortalecimiento de una sociedad solidaria, capaz de reconocer el otro como igual. De su

cobertura universal en educación con la calidad requerida. Comparada con América Latina, Colombia presenta un notable retraso tanto en primaria como en secundaria⁶². Actualmente, la cobertura neta en primaria es de 83,6% y en secundaria y media de 62,7%.

Al analizar quiénes se quedan por fuera se concluye que el sistema educativo es bastante inequitativo, tanto por estratos socio-económicos como por entidades territoriales. En efecto, hay diferencias por nivel de ingreso: los más pobres tienen menos posibilidades de asistir en cualquiera de los niveles y fueron los más golpeados por la coyuntura depresiva entre 1997 y el año 2000, por que tuvieron que sacar sus hijos del estudio. Del grupo 12 a 17 años, cuyos hogares pertenecen al 10% más pobre de la población, solo asisten 60 de cada cien a una institución escolar, frente al 84% de los hogares que pertenecen al 10% más rico; de las edades de 18 a 25 años, 10% frente a 27%.

Como si esto fuera poco, entre 1997 y 2000 cae la asistencia de los más pobres, para los cuatro primeros deciles de los jóvenes de 12 a 17 años y hasta el séptimo para los jóvenes de 18 a 25 años. Las diferencias por entidades territoriales varían notablemente: en secundaria oscilan entre 75% de Bogotá y el 41% en el Cauca. El sector rural tiene un atraso de más de 20 años frente al promedio del país, los cuatro años alcanzados por su población hoy, es menor que el promedio del país en 1978. Si se sigue al ritmo histórico, se requerirían treinta años para que la zona rural alcance la educación que tenía el país en 1999⁶³.

En salud, los jóvenes de los sectores populares se encuentran totalmente desprotegidos. Producto del empobrecimiento y el desempleo en los estratos socioeconómicos bajos, se presenta una elevada deserción en el sistema de seguridad social y cerca de 12 millones de la población más pobre no accede a los servicios de salud. La cobertura de la población asegurada en salud es el 56% (55,6% en el régimen contributivo y 44,4% en los regímenes subsidiado y especial).

El actual sistema de salud forma parte de las reformas adoptadas en la ley 100 de 1993⁶⁴. De acuerdo con la reglamentación de esta ley, los jóvenes mayores de 18

calidad depende la capacidad de los ciudadanos para crear, entender y disfrutar los bienes y servicios que la sociedad crea y recrea continuamente en la dinámica de formación de cultura y riqueza.

⁶² La atención en primaria es menor que en todos los países; para el nivel de secundaria si bien supera a Paraguay y Ecuador está lejos de Argentina, Uruguay y Chile (SARMIENTO Alfredo.(2003).ARD, conversatorios sobre educación básica.

⁶³ Este análisis sobre la situación de los jóvenes respecto a la educación se basa en: Sarmiento, Alfredo, (2003), Conversatorios sobre Educación: Retos y Propuestas, ARD, Bogotá (policopiado).

⁶⁴ La administración de este servicio lo entregó el gobierno al sector privado para que lo explote en su propio beneficio. De acuerdo con la Academia de Ciencias Médicas, los intermediarios (empresas prestadoras de servicios EPS) se quedan con la tercera parte del negocio de la salud, estimado en \$5 billones. De acuerdo con las afirmaciones de uno de los ministros de la Salud de la administración Pastrana, Virgilio Galvis, las entidades

años que no estén estudiando no pueden ser beneficiarios de la seguridad en salud de la familia, por tanto, si no trabajan ni pueden pagar la afiliación al sistema quedan sin ninguna protección en salud. Los Jóvenes se encuentran en un limbo jurídico⁶⁵. Parcialmente el gobierno intentó, mediante la resolución 412 del año 2000, orientar el gasto social de los municipios hacia la detección temprana de las alteraciones en el desarrollo de los jóvenes, dando prioridad a la atención básica, embarazo, VH/SIDA, atención a víctimas de la violencia intrafamiliar.

Si bien la norma busca que se atienda con prioridad a los adolescentes y jóvenes, en realidad es poco lo que los municipios pueden hacer la respecto debido a que: el sistema está privatizado; los recursos del gasto social están predefinidos y preasignados, de acuerdo con la Ley 715 de 2001⁶⁶. En consecuencia con la libre inversión a la que acceden los municipios en el Sistema General de Participaciones es poco lo que les permite para cubrir estos nuevos programas y, en general, los entes territoriales no cuentan con recursos propios para financiar un Plan Estratégico de Seguridad sexual y Reproductiva orientado al beneficio de los jóvenes.

En general, temas cruciales para los jóvenes, como la educación sexual y reproductiva y las acciones de promoción y prevención en salud, no han sido tratadas con profundidad ni han merecido el desarrollo, financiamiento e institucionalización que requieren⁶⁷. Actualmente se lanzó públicamente la “*Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva*” por parte del Ministerio de Protección Social. Aunque es prematura cualquier evaluación puede anotarse que si bien es una formulación rigurosa y concertada hay dudas sobre su viabilidad por tres razones: no es realista frente al actual sistema de salud caracterizado por el aseguramiento y la gestión privada, no es

destinadas a la prestación de servicios de salud no han sido ajenas a la corrupción, el despilfarro y la desviación de recursos. Al año se pierden \$2 billones, esto es, 40% de lo que vale el Sistema de Seguridad Social en Salud. Las causas que inciden en esta pérdida son: la doble afiliación, la falta de gerencia, la alta carga laboral no necesaria, el mal manejo de equipos, la falta de tecnología, los deficientes planes de compra y suministros, la falta de competencia e idoneidad del recurso humano, los deficitarios sistemas de cobro de cartera y la mora en el pago de compromisos económicos entre los agentes que interactúan dentro del sistema de salud. En el año 1999, de los 9,3 millones de afiliados al régimen subsidiado 3,5 millones presentaban problemas de documentación o información defectuosa (38%). Según el exministro de salud y presidente de la Academia Nacional de Medicina, José Felix Patiño, actualmente se registra la más profunda crisis en el sistema de salud de toda la historia del país y una total improvisación en la aplicación de la norma.

⁶⁵ De acuerdo con la entrevista realizada por el autor a la doctora Luz Helena Monsalve del Ministerio de la Protección Social.

⁶⁶ De acuerdo con la Ley 715, los recursos de salud se orientan principalmente a cumplir con dos de las funciones asignadas a los municipios: i) financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ii) aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Afiliación y Salud Pública son los dos rubros que absorben el gasto en salud de los municipios.

⁶⁷ En este campo quien más ha hecho es una entidad privada financiada con Cooperación internacional y recursos propios (cobro de sus servicios), “Profamilia” quien creó el “Centro para Jóvenes” donde ofrecen servicios clínicos, asesoría y consejería en temas relacionados con aspectos reproductivos y sexualidad integral. No obstante, su cobertura es baja, principalmente urbana y el cobro de los servicios deja por fuera a los jóvenes de bajos recursos.

claro en su financiamiento y en su proceso de descentralización y no diferencia las desiguales y capacidades locales para ejecutar la política.

De otro parte, el deterioro en las condiciones de vida de la sociedad colombiana durante la última década ha elevado las cifras de delitos de mayor impacto social (homicidios, lesiones, hurto, atraco, asaltos, secuestros), alcanzando a duplicarse. La alta participación de menores de edad en estos delitos ha promovido, a los sectores de la sociedad proclives a la penalización y el castigo, la presentación ante el Congreso de un proyecto de ley que disminuye a 15 años la responsabilidad penal y civil de los adolescentes⁶⁸. La tendencia de los jueces es mas hacia el castigo de los menores infractores, que a su rehabilitación o resocialización⁶⁹, de hecho el sobrecupo en centros para adolescentes infractores a la Ley penal es de 330%. Entre tanto, el conflicto social no da respiro: durante el año 2003, en una de cada cinco infracciones a la ley se encuentra comprometido un menor⁷⁰. En respuesta a esta situación, la mayoría de las administraciones locales de las ciudades capitales han desarrollado programas de lucha contra la delincuencia juvenil, principalmente en contra de las bandas organizadas⁷¹.

De otra parte, la estigmatización de los jóvenes por parte de los medios de comunicación es una constante. El análisis de 8 de los principales diarios del país, durante el último quinquenio, permite concluir que el mayor acumulado de noticias acerca de los jóvenes, además del tema de la educación, está asociado con los descriptores: delincuencia, conflicto armado, violencia y reinserción⁷².

Otras situaciones que caracterizan a los jóvenes en Colombia son las siguiente⁷³:

- Aparecen como los que más se incorporan en las distintas fuerzas comprometidas en el conflicto armado
- Tienen limitadas posibilidades de acceso a la educación superior
- El principal factor de mortalidad es la accidentalidad por tráfico asociada al alto consumo de alcohol, seguido por la violencia común y la guerra. En las mujeres lo es el aborto

⁶⁸ Proyecto de Ley N° 127 de 2001, por medio de la cual se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Actualmente se encuentra archivado, pero en el contexto actual de debate de la Ley Marco de Infancia y Familia algunos de sus defensores buscan incluirlo nuevamente.

⁶⁹ De acuerdo con la entrevista realizada por el autor en el ICBF.

⁷⁰ En el Distrito Capital, hasta el mes de mayo de 2003 se habían presentado 20.000 casos en los cuales aparecen comprometidos 4.000 menores, de acuerdo con la información suministrada por el ICBF.

⁷¹ Inclusive en ciudades turísticas como Cartagena y otras más aisladas como Quibdó.

⁷² De acuerdo con el sistema de información del CINEP, quien hace un seguimiento permanente a dos diarios de circulación nacional y 6 regionales de las principales capitales del país.

⁷³ Datos presentados por el Programa Presidencial Colombia Joven, en: Diálogo Nacional, 2001.

- Alta deserción escolar entre los jóvenes rurales
- En los estratos más pobres el número y porcentaje de jóvenes casados, en unión libre, separados y hasta viudos alcanza elevadas proporciones, especialmente dentro de las mujeres
- Los jóvenes empiezan a usar drogas en edades cada vez más tempranas. Desde los 10 hasta los 19 años los muchachos se inician en el consumo de sustancias legales e ilegales. La mujer consume casi a la par que los hombres y la combinación de sustancias como la marihuana, la cocaína y la heroína se incrementa en los jóvenes universitarios.
- Más de la mitad del total de la población desplazada⁷⁴ por la violencia es menor de 18 años.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Jóvenes realizada en junio de 2000, “*Diálogo Nacional*”: el 81% de los jóvenes afirmaba que ser joven tiene un significado positivo, esto es, divertirse, disfrutar la vida, vivir sin preocupaciones, ser activo, prepararse para el futuro, salir adelante y alcanzar metas, ser útil al país, servir a la sociedad y aportar, ser responsable, ser optimista y confiar en el país. No obstante, 19% de los jóvenes siente “frustración ante la falta de oportunidades y limitaciones que el país le impone, manifestando que ser joven es estar limitado por la situación del país, es riesgoso y peligroso, es tener pocas oportunidades de prepararse para el futuro, así como tener pocas posibilidades de empleo⁷⁵”.

En un reciente estudio sobre el futuro del Distrito Capital (Bogotá del 2012), en el que se consultaron mil jóvenes entre 14 y 26 años, adultos y expertos en el tema, adelantado por CIDER, de la Universidad de los Andes, y el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital se concluye que las percepciones de la juventud bogotana son más pesimistas que los indicadores estadísticos y que las percepciones de las instituciones y los expertos. El estudio señala que los jóvenes creen que⁷⁶:

- Las familias se van a debilitar por las tensiones económicas y sociales. Esto va a incrementar la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas entre la juventud. Ante este fenómeno, el vecindario y personas como amigos tendrán un mayor papel en su formación.
- La educación seguirá mostrando progresos en cobertura, pero sin mayor equidad debido a la baja calidad que se les ofrece a los estratos bajos.

⁷⁴ Entre 1985 y 2003 el dato acumulado de la población desplazada supera la cifra de los tres millones de personas.

⁷⁵ Colombia Joven, op.cit. p. 7.

⁷⁶ Según el informe presentado en el diario El Tiempo, domingo 15 de junio de 2003, p. 2.1

- En empleo habrá más inestabilidad laboral y baja remuneración en los puestos que se ofrecen a los jóvenes.
- Habrá más posibilidades de expresión a raíz de los nuevos canales de comunicación (como Internet)
- Su participación en política será más pasiva porque sus intervenciones no van a mejorar las cosas.

El análisis sobre la situación actual de los jóvenes en Colombia permite llegar a concluir que:

- La situación de los jóvenes no es ajena a las condiciones estructurales de la sociedad colombiana y sus dinámicas conflictivas, inequitativas y excluyentes de producción y reproducción. En consecuencia, la fragmentación y segmentación se unen a la condición compleja y heterogénea de la juventud.
- Más que políticas y programas asistencialistas, lo que los jóvenes requieren y reclaman son oportunidades y garantía de sus derechos⁷⁷.
- A pesar de cerca de dos décadas de pronunciamientos, investigación, diseño y financiamiento de programas y políticas y de contar con una Ley de la Juventud, la situación de los jóvenes es más conflictiva y compleja. Esta situación explica que los jóvenes no proyecten un futuro porque en su presente encuentran inequidad, exclusión y falta de oportunidades, en particular los jóvenes pertenecientes a sectores poblacionales en condiciones de pobreza.
- La desestigmatización de la condición juvenil no muestra aún resultados positivos.

A. Logros y dificultades de las políticas de Juventud en Colombia

Uno de los artículos más expresivos sobre los resultados de las políticas públicas de juventud es el realizado por el investigador y experto en temas de juventud Germán Muñoz, titulado: “*Otra década perdida: Políticas Públicas de Juventud en la Región Andina*”⁷⁸. En general, las políticas de juventud fueron una fachada, detrás de la cual no había contenidos estructurados⁷⁹. Si bien, el tema de juventud sigue siendo

⁷⁷ En una investigación realizada por la Universidad de Cartagena sobre la población que vive en condiciones de pobreza de la ciudad arrojó un resultado interesante: a diferencia de los viejos que solicitan asistencialismo y protección por parte del Estado para salir de la pobreza, lo que los jóvenes piden es una sociedad que les brinde mayores oportunidades.

⁷⁸ MUÑOZ, Germán. (2000). “Otra década perdida: Políticas Públicas de Juventud en la Región Andina”. En: Revista Nómadas N° 13, octubre, Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá, pp. 239-246.

⁷⁹ Paradójicamente, la condición postmoderna de la cual emergen las posturas culturalistas y de identidad se caracteriza por la «simulación». Según Baudrillard, la simulación no guarda relación con ninguna realidad en absoluto: es su propio simulacro puro.

importante, tanto en agendas nacionales como internacionales, lo que no está claro es el objetivo último de la intervención, el sentido de las políticas de juventud y de las instituciones dedicadas a la atención de los jóvenes.

En la evaluación cualitativa que realiza Muñoz⁸⁰ se concluye: *“Las políticas de juventud florecieron silvestres, se improvisaron, no tuvieron un norte, ni metas productivas, ni bases que las sustentaran (en este sentido no fueron públicas), ni interlocutores válidos (no participaron en ellas empresarios, gremios ni organizaciones), ni fundamento investigativo suficiente, ni pasaron por un debate abierto y transparente. Fueron concesiones sin efecto en la vida social, en la medida que los sectores que ejecutan políticas sociales no los tomaron en serio: los viceministerios no tuvieron presupuesto, ni presencia ni poder. El Estado tomó el tema para hacer con él protagonismo y la sociedad civil (a través de las ONG) entró en el juego, nunca lo criticaron ni impugnaron. El tema deslumbró a todo el mundo y la década entera de los años noventa se gastó en aprender sobre el tema, con un costo inmenso y sin resultados equivalentes: haciendo hoy un balance podemos decir que no tenemos indicadores de logro, ni existe una agenda intencionada que permita capitalizar los aprendizajes”*⁸¹.

Para otros expertos en el tema, como Ernesto Rodríguez, los recientes cambios institucionales en el nivel nacional y las permanentes reuniones en el plano internacional: (Asamblea de Gobernadores del BID, el período de Sesiones de la Cepal y la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado), que han incluido los temas de juventud de manera destacada, permiten concluir que *“el año 2000 ha sido muy productivo en el dominio de las políticas públicas de juventud en América Latina”* y que *“podrían incidir en la consolidación de auténticas políticas de Estado en esta materia para el futuro inmediato”*⁸². No obstante, en lo que se refiere a la experiencia de Colombia respecto a las políticas de juventud, afirma Rodríguez que *“la falta de acumulación y los cambios constantes de orientaciones”* tuvieron *“efectos perjudiciales en el desarrollo de políticas públicas”*⁸³.

Para otros estudiosos del tema, además de haber existido en el Estado una actitud errática y débil con respecto a las políticas de juventud, su atención se centró en los jóvenes marginales y en «situación de riesgo» que han conducido a legitimar cierto tipo de formulación de política pública con un claro enfoque paternalista y asistencialista. Según los investigadores del DIUC: *“la Política Pública de Juventud, como la investigación social, se han focalizado en un tipo de joven – el de sector popular- y de él, el que se encuentra en situaciones trasgresoras, como la violencia, la delincuencia, el consumo de drogas; dicha focalización, además, ha tenido como*

⁸⁰ Como se señaló anteriormente, actualmente no existen evaluaciones cuantitativas ni con el rigor técnico requerido sobre las políticas de juventud en Colombia.

⁸¹ MUÑOZ, G., Op. Cit. p. 244.

⁸² RODRÍGUEZ, E. (2002). Op. Cit. p. 29.

⁸³ Ibid, p. 69.

referente a un hombre joven y la mirada que se ha hecho a las mujeres jóvenes ha sido desde los temas del embarazo adolescente y la atención materno-infantil; acercamiento que en todo caso las sigue mirando desde su efecto en otros –como madres prematuras, además - y no desde su singularidad”. Focalización “que al cruzarse con la sectorialización de las políticas públicas genera una serie de desajustes y desfases con las dinámicas mismas de los jóvenes y en las posibilidades que se les da de acceso como sujetos de derechos y deberes”⁸⁴.

Estas consideraciones de los expertos sobre los alcances y las limitaciones de las políticas públicas de juventud en Colombia coinciden con la evaluación que hacen los sujetos de las mismas. De acuerdo con los resultados de la Mesa Nacional de Juventud y Planeación Participativa, la realidad de los jóvenes muestra una paradoja: *“si bien son claves para enfrentar los cambios que requiere la sociedad, sus condiciones precarias evidencian el desperdicio de su potencial sociodemográfico; las políticas de gobierno se quedan en buenas intenciones, los programas y proyectos no logran armonizarse entre lo local y lo nacional y su impacto no es el esperado. Aunque se ha progresado con respecto a la comprensión del tema en forma más integral y transversal, aún falta hacer énfasis en la reorganización de la gestión y coordinación interinstitucional, centrada básicamente en lo sectorial. Se requiere una visión prospectiva, para no seguir viendo el ir y venir de programas de corto plazo con bajo impacto en los problemas que aquejan a los jóvenes; una visión en la cual se comprometa el país político con el país nacional”⁸⁵.*

Para el año 2003 el pesimismo empeora. De acuerdo con el balance respecto de la juventud, realizado por el Comité Distrital de Juventud participante en el Foro Social Mundial Temático realizado en Cartagena (16-21 de junio de 2003), los resultados son precarios. *“La situación de pobreza, violencia, desempleo, limitada cobertura educativa, nos demuestra que los jóvenes del mundo y en particular los de América Latina, son una población que ha quedado al margen de los procesos de inclusión que se debieron dar en el continente conforme se avanzaba en el campo tecnológico, informático y en la globalización. Ahora, se está demostrando que toda la retórica sobre el desarrollo que acompañó estos procesos no fueron más que falsas promesas, porque los problemas de América Latina más allá de superarse se han agudizado y las condiciones de vida de la población se han deteriorado, siendo la población juvenil uno de los sectores más golpeados por esta situación.*

En Colombia, según el Comité Distrital de Juventud, la situación de los jóvenes no es diferente, al contrario, es más grave aún, ya que además de todos los problemas señalados anteriormente se le suma el conflicto armado en el cual participan

⁸⁴ DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DEL DISTRITO. Informe Final: Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política. Bogotá, 24 de mayo de 2002, p. 107.

⁸⁵ MESA NACIONAL DE JUVENTUD Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA. (2002),.Op. Cit. p. 170.

*entregando sus vidas de forma voluntaria o involuntaria a unas causas guerreristas; una lucha que en la historia del país ha tenido como logro principal el aumento de las estadísticas de muertos, ya que las posiciones de los actores en conflicto, no permiten vislumbrar otra alternativa donde prime la vida y se adelanten las transformaciones necesarias en el orden político, social y económico, que les permita al conjunto de la sociedad colombiana, y desde luego a los jóvenes, vivir conforme a sus derechos en una sociedad democrática, tal como lo promulga la Constitución del 91*⁸⁶.

Las conclusiones del Seminario Taller Internacional sobre Política e Institucionalidad Pública de Juventud, desarrollado en 1999 por la Organización Panamericana de la Salud –OPS/OMS- y Colombia Joven, resumen la evolución de lo ocurrido en la última década (antes de que desapareciera el Viceministerio de la Juventud, durante la administración Pastrana). Entre los logros resalta el avance obtenido en darle *status* a lo juvenil en Colombia, la mayor visibilidad de la juventud, la comprensión sobre integralidad para la atención, unificación de criterios para una intervención más coordinada y superación del paralelismo institucional. En particular, la Ley de la Juventud es considerada como el mayor logro. Las dificultades se refieren a:

- Duplicidad de acciones en las instituciones; agravada por la poca información que existe entre las instituciones sobre los procesos, logros y nivel de desarrollo de los proyectos o programas.
- Los estudios regionales registran una fuerte tendencia al desconocimiento del Viceministerio y entes que trabajan con juventud.
- No son claros los motivos y las fundamentaciones que se han tenido en cuenta al crearse oficinas de juventud, lo mismo que en el nivel nacional no se perfilan con claridad la misión y visión del Viceministerio.
- No se ha logrado clarificar y diferenciar con precisión los roles o funciones que debe desempeñar cada institución en materia de juventud.
- No hay claridad con las nuevas funciones al nacer la Consejería de Juventud. No se ha tenido una clara coordinación con el Viceministerio, y las acciones adelantadas hasta la fecha han sido fallidas.
- Las expectativas frente a la institucionalidad han causado grandes frustraciones por la forma como ha actuado el Viceministerio ante las demandas regionales.
- El debilitamiento del Viceministerio afecta la institucionalidad en lo regional y local. Existen serios limitantes para la creación de institucionalidad: cultura institucional

⁸⁶ COMITÉ DISTRITAL FSMT..(2003),„Jóvenes en la construcción de un nuevo orden social,, En: Periódico Caja de Herramientas, Bogotá, p. 16.

de trabajo protagónico y aislado, concepto de desarrollo no concertado y elaborado sin unificación, bajos niveles de participación juvenil en estos procesos⁸⁷.

Más recientemente, el Seminario Internacional “*Producción de Información y Conocimiento para la Construcción de Políticas Públicas de Juventud*” promovido por el Centro de Investigaciones y Estudios avanzados en Niñez, Juventud, Educación y Desarrollo, llevó a cabo un balance de los noventa en lo que se refiere a la construcción de políticas de juventud en América Latina⁸⁸. De acuerdo con las conclusiones de este Seminario, a pesar de los esfuerzos y de los logros, especialmente en materia de coberturas y de crecimiento de la inversión global, persisten problemas serios de:

- Calidad de los servicios que permiten incluir a los jóvenes
- Equidad en el acceso a dichos servicios.
- Pocos impactos de las acciones sobre la disminución de la exclusión y de las conductas de riesgo.

A pesar de los esfuerzos y de los logros en la construcción de políticas públicas de juventud persisten problemas serios:

- Hay experiencias exitosas que son ricas y diversas, pero hay niveles importantes de fragmentación, dispersión, o marginalidad.
- Los organismos estatales de juventud se han multiplicado en todas partes, pero muchos de ellos o están atravesados por la lógica burocrática, o cumplen roles que no son los más adecuados o no tienen un lugar central en las políticas sociales.
- La reforma del Estado sobre la que se construyó el ideario básico de las políticas de juventud en los noventa, ha encontrado serias resistencias y dificultades para concretarse de manera integral en la gestión cotidiana:
 - Las políticas de ajuste y la reestructuración del gasto público han estado acompañadas de una modernización que va en contravía de una gestión democrática, estratégica, constructora y soportada en capital social.
 - Persisten con mucha fuerza factores del modelo burocrático que se resisten a transformarse: fragmentación sectorial, acción institucional centrada en la oferta, un modelo estado céntrico de lo público, entre otros.

⁸⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COLOMBIA JOVEN. (2.001). Hacia una política Pública de Juventud en Colombia, P. 56-57

⁸⁸ SIERRA Juan Fernando, Relator General del Seminario, síntesis general, Manizales –Colombia - Mayo 6-9 de 2003.

- Mayor inversión en temas centrales para los jóvenes, pero acotada e inequitativa.

En medio de las dificultades, en este Seminario Internacional se afirmó que hay oportunidades y fortalezas que es preciso reconocer:

- El bono demográfico (disminución del índice de la población económicamente dependiente).
- La preponderancia de la sociedad del conocimiento ligada a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Esfuerzos reformadores del Estado
- El potencial creador existente en la condición juvenil.
- La capacidad de las nuevas generaciones para moverse y crear nuevas situaciones e iniciativas en la actual situación de transformación de las sociedades nuestras.

Finalmente, habría que señalar uno de los problemas de las políticas de juventud que lo comparte con la mayoría de las políticas poblacionales centradas en la cultura y la identidad: el corporativismo y la fragmentación de la conciencia social. En efecto, toda política pretende institucionalizar a la población beneficiaria de las acciones del Estado. Por ello, en una sociedad corporativista, las organizaciones o quienes se visten con el papel, real o ficticio, de representantes de un colectivo interlocutan con el Estado con el único fin de apropiarse rentísticamente de una porción del presupuesto público para satisfacer sus intereses particulares y a cambio, ofrecen la lealtad y la legitimidad que el régimen político requiere.

En este marco de acción, todo proceso participativo y de planeación termina en un «petitorio» de financiamiento de programas y proyectos. En consecuencia, un modelo corporativista difícilmente puede producir «acción pública», esto es, «la institucionalización de la acción colectiva» donde se logren consensos colectivos y democráticos alrededor de la expansión de las ciudadanías.

No obstante, en este contexto, se encuentran organizaciones juveniles con procesos autónomos y autogestionarios que cuentan con su propio proyecto político y social, lo que les permitiría entrar en el campo legítimo de la confrontación, concertación o negociación política, social y cultural bajo las reglas de la democracia y en la búsqueda del «bien común»⁸⁹.

⁸⁹ En un caso extremo se encuentran las organizaciones anarquistas que desconocen toda acción estatal y luchan por su abolición. En entrevista del autor con una representante de las «banderas negras», colectivo coordinador de organizaciones anarquistas de jóvenes, afirmó su negativa a hacer contraparte de cualquier política de juventud porque las consideran nefastas, poco honestas y excluyentes. En sus acciones como objetores de conciencia y

En efecto, la formación de ciudadanos que tengan garantizados sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales y que participen activamente en la vida social y política de localidad y país debe ser la meta de toda política social integral y democrática.

De esto se colige que toda política pública tendrá que cumplir cuatro condiciones básicas: universalidad de derechos, satisfacción de las demandas específicas de las diversas expresiones de la sociedad, concertación gobierno-sector privado-organizaciones de la sociedad civil y asignación democrática y participativa de los recursos públicos.

En resumen, el diseño e implantación de las políticas públicas no debe ser una respuesta temporal a los compromisos clientelistas del gobierno, sino una garantía para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos y libertades fundamentales establecidos en la Constitución. Lo contrario, la negociación privada de los recursos públicos⁹⁰, característica de los regímenes corporativistas, conduce a una fragmentación de la conciencia social lo que impide a los grupos y clases subordinadas desarrollar una perspectiva integral de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, la estabilidad social depende de esta fragmentación y negociación de intereses privados y no de la creencia en la legitimidad del *statu quo*. De este modo, como lo ha afirmado el filósofo Alemán Habermas, en su Teoría de la Acción Comunicativa, la conciencia cotidiana es despojada de su poder de síntesis; se torna fragmentaria.

Logros de la Política de Juventud en Colombia
Reconocimiento de la diversidad y autonomía de la población joven
Importancia del tema en las agendas nacionales
Creación de una institucionalidad especializada en el tema de juventud. Grupos de trabajo, expertos y consolidación de programas de investigación
La posibilidad futura de contar con una carta de derechos de los jóvenes. Protección y ejercicio de derechos
Construcción de un marco jurídico a la luz de la Constitución de 1991: Estado Social de Derecho y democracia participativa. Expedición de la Ley 375 de 1997 o Ley de La Juventud
Consolidación de procesos organizativos y participación por parte de los jóvenes

actividades públicas en contra del régimen político, el modelo de desarrollo o los procesos de globalización nunca han obtenido el permiso legal de las autoridades y sus manifestaciones han sido violentamente reprimidas. Otra organización juvenil importante es la Red Juvenil de Medellín, si bien ésta es bastante autónoma, desarrolla proyectos con el apoyo de la cooperación internacional y participa en espacios institucionales. La Red de Jóvenes de Cartagena también se caracteriza por su independencia.

⁹⁰ Proceso que ha puesto de moda el “Lobby” o cabildeo de personas influyentes o supuestos representantes de grupos sociales ante las autoridades del poder legislativo o ejecutivo para lograr prebendas jurídicas o presupuestales evadiendo el debate público democrático.

Mayor desarrollo integral del enfoque conceptual de atención a jóvenes. Políticas afirmativas y actores estratégicos para el desarrollo

Dificultades de la Política de Juventud en Colombia

Pérdida de importancia de los asuntos de juventud en la agenda pública, debido a las políticas de ajuste y a la profundización de la crisis política, económica y social. No existe una política de Estado, quedando el tema de juventud a discrecionalidad del gobierno de turno. Asignación de recursos escasos. El enfoque de derechos, aunque de manera limitada, opera más en las poblaciones de niños y niñas que respecto a los jóvenes, sector donde se violan la mayoría de sus derechos sociales, económicos y culturales y se restringen sus libertades fundamentales.

Escasa reglamentación de la Ley de Juventud, dispersión e incoherencia en la legislación referida a jóvenes

No hay coordinación interinstitucional en la gestión sobre el tema de juventud, ni claridad en los roles institucionales y desconocimiento de la problemática de la población objetivo. Carencia de un enfoque sistémico

Grandes limitaciones en la divulgación e información sobre las políticas y programas de juventud. No hay apropiación social de los temas. Escaso protagonismo de los propios jóvenes. Debilitamiento de las organizaciones sociales y privadas en la priorización del tema. Limitada descentralización y ejecución en los municipios. Las políticas sociales se centran en los menores de catorce años, en el mejor de los casos cubre hasta los 18 años.

Problemas de discontinuidad en el tiempo y escasa cobertura de los programas. Segmentación excesiva del grupo objetivo con poca capacidad de réplica. No existe un sistema de seguimiento y evaluación de resultados e impacto. Fraccionamiento en la investigación y en las acciones de seguimiento, énfasis en los jóvenes hombres de los sectores populares en situación de riesgo y transgresores de la ley lo que conduce a programas de carácter asistencialista y paternalista

Crisis de la democracia participativa y resurgimiento de concepciones más autoritarias, verticales y excluyentes en el ejercicio del poder. No existe una base social o política que defienda los derechos de los jóvenes.

Fortalecimiento del corporativismo y fragmentación de la conciencia social. Ausencia de referentes de «bien común» y proyecto de sociedad

A. Elementos a tener en cuenta en la construcción de una Política Pública Nacional de Juventud

Con un propósito crítico constructivo, el señalamiento de los logros y dificultades de las políticas públicas de juventud debe complementarse con una profundización analítica de los diferentes componentes de toda política pública para recomendar con mayor precisión los aspectos que son susceptibles de mejoría.

- Enfoque, diseño y conocimiento

El enfoque de toda política se relaciona con los principios y valores políticos y éticos que animan su formulación, en particular con el sentido de la acción pública y los objetivos buscados. El diseño de la política es una consecuencia del enfoque, pero

requiere además del conocimiento científico y técnico de la realidad contextual, de los sujetos sobre los que se quiere intervenir y de los procedimientos y estrategias viables para lograr los fines. El conocimiento es de tres tipos: el generado por investigaciones rigurosas sobre la realidad a intervenir; la sistematización del conocimiento teórico y empírico acumulado; y, el generado por las propias comunidades cuyas sensibilidades, cosmovisiones del mundo, modos de producción y organización social, estéticas y éticas de la existencia, conllevan una multiplicidad de modos de inserción de las comunidades y las personas individuales en los ritmos y modalidades del desarrollo.

En este aspecto, una política de juventud en Colombia tiene el reto de superar los enfoques corporativista, paternalista y asistencialista. Su diseño debe ir más allá de buscar resolver patologías sociales del pasado o simplemente agregar las acciones institucionales sin concepción de la integralidad y viabilidad. Debe basarse en el acumulado de conocimientos existente para evitar análisis fragmentarios, reducidos a grupos excluidos o vulnerables y sin referentes empíricos históricos.

- Pertinencia y oportunidad

La pertinencia es la respuesta a necesidades reales. Hace referencia a la adecuación de la oferta de las acciones de la política con necesidades reales, heterogéneas y de las dinámicas de la demanda. La oportunidad está implícitamente ligada a la temporalidad, incertidumbre y cambios social y político. Por tanto, la oportunidad de la política pública debe ser acorde con el equilibrio inestable de las ofertas y las demandas sociales y contar con la flexibilidad estratégica que le permita adecuarse al cambio permanente.

Por ello, cuando se quiere legislar de manera rígida sobre la realidad lo que se logra es la rápida obsolescencia de las normas (caso de la Ley de Juventud); o cuando se quiere adelantar de manera tardía los programas, la condición política y social que la favorecía ya no existe (por ejemplo, el diseño concertado de la Política de Juventud del Distrito Capital y de la Gobernación de Antioquía tomó todo el período de gobierno distrital y departamental, Su negociación tendrá que hacerse con otra administración, lo que introduce una gran incertidumbre a su realización; de igual manera el Plan de Juventud Rural, diseñado participativamente durante el Gobierno Pastrana, nunca se ejecutó y todavía se encuentra en revisión).

- Consistencia, Integralidad y Coherencia

La consistencia es la integralidad de las acciones. Uno de los postulados conceptuales de toda política de juventud es su carácter integral. En término de acciones del Estado se traduce en coordinación intersectorial e interinstitucional. En este sentido debería expresar los esfuerzos del Estado en favor de la juventud. Aunque hay muchos

esfuerzos para crear mecanismos de trabajo intersectorial e interinstitucional, el Estado colombiano en todos sus niveles no actúa fácilmente en esta lógica y en consecuencia desarrollar nuevos mecanismos es una tarea de la mayor importancia⁹¹.

De acuerdo con Ernesto Rodríguez, la estrategia más recurrente dentro del enfoque integrado ha sido la de tratar de articular los programas de las principales agencias ejecutoras de políticas públicas de alcance nacional (Educación, Salud, Trabajo, etc.) en el ámbito local, desde la lógica de las generaciones jóvenes. La experiencia indica, según Rodríguez, que en este enfoque se ha hecho una lectura muy simplista de las causas de la desarticulación y de las dificultades estructurales de dicha problemática, al tiempo que se ha tratado de promover la integración alternativa correspondiente desde el empoderamiento de los jóvenes, con lo cual igualmente ha fracasado. Por tanto, es necesario repensar la integración de las políticas públicas (y no sólo de servicios) desde lecturas más complejas de la realidad y desde enfoques más sistemáticos⁹².

La coherencia es un concepto sistémico en el marco de una política pública. La coherencia es la armonía entre los distintos objetivos de una política pública. Todos los programas, proyectos y estrategias que hacen parte de su plan de acción deben ser funcionales a los objetivos buscados, a la vez que armonizar y generar sinergia entre los distintos elementos.

En la acción holística del Estado no existe coherencia en relación con las políticas de juventud. Algunos ejemplos ilustran esta problemática: es absurdo que se busque disminuir el alcoholismo en los jóvenes cuando las administraciones públicas departamentales tienen el monopolio de las bebidas alcohólicas y promueven su consumo a través de los medios masivos de comunicación; erradicar la violencia cuando el principal programa que se ofrece a la juventud rural es el de soldados campesinos, llamado eufemísticamente “los soldados de mi pueblo”; evitar la deserción escolar cuando el Ministerio de Defensa muestra un comercial en televisión exaltando como emocionante la participación de los jóvenes en la guerra y a la vez el aburrimiento de estar en las aulas universitarias; promover la incorporación de los jóvenes al sistema educativo cuando se les ofrece ingreso para que se capaciten en oficios de poca competitividad y productividad; insistir en la necesidad de la información cuando la institución rectora de las estadísticas - DANE- no toma en cuenta la Ley de la Juventud para desagregar la información por género y rangos de edad requeridos; impulsar la integralidad de las acciones cuando las instituciones que trabajan para o con jóvenes no tienen un referente común etario.

⁹¹ DAZA, R.(1996). Op. Cit. p. 122-123.

⁹² RODRÍGUEZ, E. (2003). Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Empoderamiento de los Jóvenes, Enfoques Integrados, Gestión Moderna y Perspectiva Generacional; texto presentado en el Seminario Internacional “Producción de Información y Conocimiento para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas de Juventud”. Manizales, Colombia, pp. 15-16.

En resumen, integralidad y coherencia deben ser principios que orienten las acciones propuestas hacia los jóvenes. Éstas deben tender a ser complementarias entre sí y responder a las necesidades de ellos en cuanto individuos y grupo etario.

- Financiamiento

Una Política Pública de Juventud debe tener costeadas todas sus acciones, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan de Acción, e identificados los recursos financieros que la hacen viable. En relación con el financiamiento de las políticas públicas de juventud, la investigación con mayor profundidad es la realizada por Julio Cesar Puentes⁹³. A partir del análisis presupuestal realizado, concluye: *“En términos generales el balance general del periodo comprendido entre 1991 y 2001, no es muy alentador y por el contrario, hay que resaltar el hecho que la Juventud aún continúe siendo considerada objeto de Política Pública Oficial por parte del Estado”*.

El argumento de Puentes se fundamenta en tres componentes: *“El primero de ellos tiene que ver con la evolución de las partidas presupuestales destinadas a los programas oficiales de Juventud. Éstas disminuyeron drásticamente durante el periodo de análisis comprendido, esto refleja al menos la pérdida de importancia de los programas oficiales de Juventud al interior de los gobiernos acorde a las partidas presupuestales y la falta de un interlocutor al interior del sistema político que defienda los recursos de los jóvenes.*

El segundo componente, tiene que ver con el esfuerzo realizado por algunas entidades del sector central del gobierno. Aunque registran un aporte importante en cuanto recursos, primaron los esfuerzos desarticulados, puntuales y poco continuos. De rescatar la labor del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el S ENA y Coldeportes. El monto total de los recursos destinados a financiar programas oficiales de Juventud durante el periodo 1991 – 2001 fue de \$13.559.087.708 pesos, frente a \$27.618.257.409 pesos destinados por otras entidades del Estado, por lo tanto los recursos invertidos en su totalidad ascendieron a \$41.177.345.117 pesos de 1994. Como puede apreciarse la participación de los programas oficiales explícitamente dirigidos a los jóvenes fue del 33% sobre el total.

El tercero y último componente se refiere a la evolución de los recursos destinados a financiar programas de Juventud como porcentaje del Presupuesto General de Inversión y del PIB. Para ambas series, la tendencia es decreciente y los porcentajes de participación sobre el total son muy poco significativos. Confirma nuestra

⁹³ PUENTES, J. (2002). Políticas Publicas de Juventud y Gasto Público en Colombia 1991 – 2001. Tesis del Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

conclusión previa de la pérdida de interés por parte de los gobiernos, según las partidas presupuestales, en asuntos de Juventud. Como participación del PIB a partir del comienzo del cuatrienio del gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2001) la financiación destinada a programas de Juventud casi que desapareció”.

- Gestión y descentralización

La gestión está relacionada con la capacidad gerencial de administrar y ejecutar las políticas públicas. A partir del gran déficit que en esta temática presentan las instituciones encargadas de gestionar las políticas de juventud, Ernesto Rodríguez ha enfatizado en la necesidad imperiosa del “*despliegue de una gestión moderna eficiente, eficaz, pertinente, oportuna*”. El desarrollo de una gestión más moderna debe sustentarse en herramientas de la planificación estratégica y los enfoques gerenciales de reforma del Estado⁹⁴.

La gestión propiamente dicha de los programas y proyectos que hacen parte de las políticas públicas debe ser descentralizada. Su carácter descentralizado es un mandato político que se inicia en los años ochenta del siglo XX a partir de la elección popular de los alcaldes y se refuerza con la Constitución de 1991. La descentralización y la autonomía local, como lo afirma la Federación Colombiana de Municipios, se consideran la base para la construcción de la paz, el desarrollo y el bienestar de la gente.

Una de las implicaciones de la descentralización, según Daza, es que los organismos locales que se encargan de promover y coordinar los esfuerzos en favor de la juventud tienen como referente a su propio municipio o departamento y ya no al organismo nacional correspondiente como era lo usual en la estructura centralizada anterior⁹⁵. No obstante, el proceso descentralizador no ha sido fácil y las falencias y desigualdades territoriales en su implantación son evidentes. Existe superposición de funciones entre los niveles central y local y, en el caso particular de los principales programas orientados hacia los jóvenes, muchas entidades aún no se han descentralizado (SENA, ICBF; ISS) o mantienen un gran poder central (Educación y Salud), que dificulta la participación, concertación e integración desde lo local.

De acuerdo con el estudio adelantado por Puentes, del lado de la evolución de las políticas públicas de juventud puede observarse cómo durante los Gobiernos del período 1990 – 1998 existía una mayor preocupación por el papel que la entidad rectora de las políticas de Juventud debía jugar al interior del Estado. Durante este periodo, las entidades rectoras a la vez que asesoraban y coordinaban, con otras

⁹⁴ RODRÍGUEZ, E. (2003). Op. Cit. p. 16.

⁹⁵ DAZA, R. (1996). Op. Cit. p. 123.

instituciones estatales y privadas, las políticas, planes y programas en pro de la Juventud, también ejecutaban planes, programas y proyectos.

Durante el periodo 1998 – 2002 la entidad rectora de las políticas de Juventud deja de ser ejecutora y se convierte más en un ente asesor y coordinador de iniciativas. Pero aunque existía la preocupación por parte de los Gobiernos de lo que debería hacerse no implicaba que efectivamente eso haya sucedido, por el contrario, al parecer era poco lo que las entidades rectoras de la política de Juventud saben o han sabido sobre cómo articular las diferentes acciones que realizan las diferentes instituciones del Estado.

- Eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas

En gerencia social moderna, la eficiencia y la eficacia son equiparables con los principios económicos de costo-beneficio. La eficacia es el logro de objetivos diversos y de metas oportunamente. La eficiencia es la productividad en el uso de los recursos. En economía una inversión es razonable si genera un beneficio mayor al costo que se genera. En las políticas sociales este tipo de análisis es muy reciente o no existe. En sociedades pobres o con problemas fiscales graves y con grandes carencias de la población, se convierte en un imperativo ético este tipo de análisis al momento de formular y ejecutar las políticas públicas. Es necesario hacer más con menos y lograr grandes impactos duraderos. Por tanto, las acciones propuestas en el marco de las políticas de juventud deben tender a maximizar los recursos para lograr un impacto positivo en las oportunidades abiertas para los jóvenes, así como en la conciencia existente en las sociedades respecto de su problemática (OIJ).

La transparencia se refiere a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, como también al acceso de los ciudadanos a la información y a los mecanismos formales de participación durante todo el proceso, desde la formulación hasta la ejecución y la rendición pública de cuentas. Por ello es importante el compromiso con la transparencia (cuántos recursos se ejecutan, cómo se asignan y ejecutan, mantenimiento de contratos y contabilidades públicas) y la rendición de cuentas (los balances financieros y sociales).

La experiencia del Viceministerio de Juventud en lo relacionado con la ejecución de recursos es una muestra de cómo los problemas de ineficiencia, ineficacia, clientelismo y corrupción del Estado Colombiano afecta igualmente las entidades encargadas de las políticas de juventud. De acuerdo con el estudio de Puentes sobre las finanzas públicas destinadas a los programas de juventud: *Tratar de establecer el impacto que han tenido estos programas sobre la población es una pregunta nada sencilla de responder, dado que no hay una certeza a que tipo de grupos se pretendía atender con este tipo de programas, habría que dejar las partidas presupuestales y adentrarse en el corazón mismo de las entidades e indagar un poco más sobre estas*

iniciativas". En aras de la transparencia y la rendición de cuentas, "Colombia Joven"? se debería emprender una evaluación rigurosa sobre la manera como se manejaron todos los recursos destinados a la juventud desde la década de los noventa, sus resultados e impactos reales. El trabajo de Puentes es una buena base para iniciar esta tarea.

- Concertación, marco institucional y jurídico

Con relación a la juventud, Colombia presenta un marco jurídico totalmente incoherente, disperso, contradictorio y fragmentario. Es más, no existe un inventario analítico actualizado que relacione e interprete todas las normas que afectan positiva o negativamente la vida de los jóvenes⁹⁶. Esto conlleva una acción aislacionista y autárquica de las instituciones que adelantan programas hacia los jóvenes.

Esta fragmentación jurídica refleja también la ausencia de un marco institucional que coordine, concerte y permita superar *"el aislacionismo y la irrelevancia que han caracterizado históricamente a las políticas públicas impulsadas desde las instituciones - públicas y privadas- especializadas"*⁹⁷.

En consecuencia, las políticas de juventud deben tender a que se involucren y comprometan los diferentes sectores de la sociedad, tanto del sector privado como del público y, particularmente de las comunidades y de los propios jóvenes (organizados o no), aunando una amplia concertación de esfuerzos. La participación y la concertación ciudadana dan viabilidad política a los planes de acción y sostenibilidad (administrativa, técnica, comunitaria y ambiental).

- Competencias técnicas, innovación y replicabilidad

Como lo recomienda la OIJ, muchas de las acciones propuestas en el marco de las políticas de juventud deben tender a la creación y experimentación de soluciones originales frente a los problemas prioritarios que afectan a los jóvenes.

A su vez, las acciones propuestas deben ser adaptables a diferentes contextos, así como deben contar con mecanismos de seguimiento y evaluación que faciliten su potencial multiplicación. Igualmente, debe superarse el énfasis de los estudios pilotos que adolecen de análisis de costo-beneficio y nunca se replican.

⁹⁶ El último inventario analítico de la normatividad relacionada con los jóvenes fue realizado durante la existencia del Viceministerio de la Juventud

⁹⁷ RODRÍGUEZ, E.,(2003),,Op. Cit. p. 1.

Por este fin, es imperioso el desarrollo de competencias técnicas en los organismos y organizaciones de jóvenes. En este campo son fundamentales los programas de profesionalización de la capacitación de recursos humanos.

- Participación y publicidad

La participación es uno de los postulados conceptuales de las políticas de juventud. Según Daza, *“el carácter participativo referido tanto a la necesidad de participación de los jóvenes mismos como a la de la sociedad civil, incluye tanto participar en su formulación como en su ejecución y evaluación. A este respecto cabe decir que el establecimiento y consolidación de canales democráticos para la participación es una de las tareas más importantes para la construcción de una política de Juventud y en general para el desarrollo de la democracia colombiana”*⁹⁸.

La participación, en término de consulta, ha caracterizado los intentos de formular una Política Pública de Juventud en Colombia, aunque también ha presentado problemas de continuidad, materialización en resultados concretos y el cuestionamiento sobre la representatividad de la base social juvenil. En este último aspecto, una de las fallas de las políticas de juventud es su débil publicidad. En general son conocidas por menos del 5% de la población sujeto de los programas⁹⁹ y, por lo general, éste es el que tiene acceso a la información, relaciones corporativas con el Estado y pertenece a estratos socioeconómicos altos.

Por lo tanto una política de juventud debe ser ampliamente divulgada por los medios de comunicación del nivel nacional y regionales, contar con diversas estrategias de comunicación y entrega de información y contar con encuestas públicas que permitan hacerle seguimiento y evaluación cualitativa a los diversos programas y según la diversidad de los jóvenes (por segmentos de edad, por género, por regiones, urbano-rural, por estratos socioeconómicos, etc.)

- Perdurabilidad

Las acciones propuestas deben contar con mecanismos diversos que permitan su real proyección en el tiempo. Uno de las graves fallas en los programas de juventud es su <ortoplacismo>, inestabilidad y falta de continuidad.

- Calidad y Equidad

⁹⁸ DAZA, R. (1996). Op. Cit. p. 123.

⁹⁹ Tarjeta Joven no superó los 300.000 usuarios frente a una población potencial de 12 millones de jóvenes.

Es la capacidad de los productos y servicios que hacen parte de la oferta de la política pública para cumplir con los estándares científicos y técnicos requeridos y satisfacer las necesidades, exigencias y expectativas de los usuarios. En los programas de juventud, éste es uno de los aspectos más deficitarios principalmente en los orientados hacia estratos socioeconómicos bajos (servicios pobres para pobres). La equidad es un principio de favorabilidad o de discriminación positiva, de las acciones de la política pública hacia las poblaciones o personas en condiciones de vulnerabilidad o pobreza. Estos dos criterios, equidad y calidad, deben estar imbricados para romper los círculos viciosos de la pobreza y generar igualdad de oportunidades y condiciones en un proceso extensivo de ciudadanía democrática.

CAPÍTULO IV

Falsos dilemas que enfrentan las políticas públicas sociales

Hacia el inmediato futuro, el diseño y construcción de la Política Pública de Juventud deberá enfrentar algunos dilemas en torno a las políticas sociales en que se enmarca y son resultado de largos debates, por lo menos durante las tres últimas décadas. Muchos de estos dilemas, son falsos y más que coadyuvar a un buen diseño, construcción y ejecución de la política la pueden entorpecer o demorar innecesariamente.

No quiere decir, en el lenguaje postmoderno, que “*todo vale*”. Al contrario, los debates sobre estas cuestiones son pertinentes. Como dice la canción, “*todo tiene su momento y su lugar*”. Es importante identificar, para no quedarse enredado en debates interminables al momento de diseñar e implantar una política pública, los procesos (el diseño de las bases y los posteriores debates democráticos en torno a una política), los instrumentos de gestión (focalizar en un grupo vulnerable en una perspectiva universalista) o el realismo del poder (cuál es el grupo hegemónico en el gobierno y cuáles los grupos de concertación o negociación) Todo depende del contexto, el momento, el para qué, el para quién y el cómo quedan contenidos a las políticas.

- Diseño y Formulación vs Construcción democrática
Se puede cambiar por Construcción centralista vs. Construcción democrática (vs hace referencia a su oponente, el texto lo define bien)
Se ha criticado por burocráticas y centralistas las políticas públicas diseñadas y formuladas por expertos e instancias del gobierno. Al contrario, se afirma que una Política Pública no debe ser diseñada sino construida en un amplio proceso de consulta popular. Esta última tendencia ha tendido a degenerar en “*basismo*”, anti intelectualismo irracional y populismo. Como todos los extremos, estos son viciosos.

Con base en el conocimiento acumulado, la evaluación de las experiencias y los marcos del derecho internacional, la constitución política del país y las políticas nacionales dictadas por el sector del poder que controla democráticamente el gobierno deben diseñarse y formularse las bases de las políticas públicas, en cumplimiento de los deberes y obligaciones del Estado. Una vez formuladas estas bases deben pasar a la consulta, concertación y ajustes para que ganen en legitimidad y viabilidad política. Por tanto, similar a como sucede con los planes de desarrollo, las políticas públicas de juventud deben pasar inicialmente por su diseño y formulación para después legitimarse y concretarse en un amplio y plural proceso de construcción democrática.

- Políticas de Gobierno vs Políticas Públicas de Estado.

Bastante se afirma que las políticas de gobierno son demasiado “*cortoplacistas*” y no permiten una visión estratégica. Para solucionar estas deficiencias se promueven las políticas de Estado prospectivas y de largo plazo. Estas últimas, por lo general, terminan, después de un agotador proceso de consulta y elaboración, en un documento académico sin aplicación real cuando pasa de un gobierno a otro el periodo para el cual fueron diseñadas.

La flexibilidad en la formulación estratégica de las políticas, debe permitir combinar las políticas establecidas por un gobierno legítimamente elegido con los planes de acción formulados al mediano y largo plazo, sobre el sustento del Estado Social y Democrático de Derecho y la legislación internacional; lo anterior, teniendo en cuenta las oportunidades y amenazas, las debilidades y las fortalezas, los cambios previsibles y el factor aleatorio, Un ejemplo de esta combinación de políticas de gobierno y de estado son los planes de gobierno, orientados hacia la infancia y los planes de acción decenales impulsados hacia este grupo poblacional por el sistema de las Naciones Unidas, del cual hace parte y tiene compromisos el Estado y por lo tanto el gobierno correspondiente¹⁰⁰.

- Focalización vs. Universalización.

La “focalización” se puso de moda al finalizar la década de los noventa, en el marco de los duros procesos de ajuste y reestructuración institucional, de los graves déficit fiscales de los estados y del auge de los fondos de emergencia para atender las poblaciones damnificadas. De ser una simple herramienta de asignación de recursos, se convirtió en toda una política de gerencia social, preocupada de la eficiencia y la eficacia. En el otro extremo, la rápida legitimidad ganada también internacionalmente por los Derechos Humanos, en particular los

¹⁰⁰ Un ejemplo más duro es la deuda pública contraída por cada gobierno, pues si bien favorece sus políticas de desarrollo, el compromiso para su pago es del Estado.

de tercera generación, los Económicos, Sociales y Culturales -DESC, daba base de legitimidad a quienes propugnaban por la universalización de los derechos.

Después de más de una década se reconoce que la focalización genera la fractura de las comunidades, fortalece las prácticas “clientelistas”, consolida el asistencialismo y no genera efectos sinérgicos. La universalización de derechos se presentó como una utopía en los países pobres y generó graves problemas fiscales e inflacionarios cuando se pretendió ir más allá de las posibilidades presupuestales, sin contar con políticas fiscales radicales en la redistribución del ingreso y la riqueza. Nuevamente, el justo medio es la alternativa. La característica de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales- DESC es su “gradualidad” (que siempre debe ser progresiva dependiendo de los recursos y las capacidades), pero la teleología que los guía es la universalidad en la garantía, ejercicio y disfrute, en igualdad de oportunidades y condiciones. Por tanto, la focalización vuelve a ser una herramienta prioritaria para asignar recursos escasos hacia los grupos más vulnerables o afectados por la violación en sus derechos humanos, en un horizonte de universalidad.

- Inclusión vs Priorización.
Incluyente vs prioritario

En una época en que se ha puesto de relieve los discursos éticos que defienden los valores de pluralidad, concertación y reconocimiento de la igualdad en la diferencia, las políticas públicas tienden a ser inclusivas. En los procesos de consulta y concertación de políticas de juventud la inclusión es un tema relevante: nadie debe quedar por fuera, todos los discursos y requerimientos son válidos. No obstante, una política del tipo “de todo para todos” no es operativa ni viable política ni financieramente.

En un mundo donde la economía es una realidad, el conflicto entre recursos disponibles y necesidades sentidas es inevitable que conduzca a dar prioridad a la atención de algunas de estas necesidades. Más realista es entonces la consigna “lo prioritario para todos”. La “priorización” exige, para su legitimidad, que sea en un proceso de consulta democrática donde se decida, tal como viene sucediendo en Portoalegre (Brasil), de manera participativa y pública, la asignación de las finanzas públicas. Además, esta se convertiría, para los jóvenes, en una escuela política de conocimiento de las reglas y procedimientos de la democracia.

- Democracia participativa vs democracia delegativa (representación).

Al concepto democracia se le agregan diferentes adjetivos de acuerdo con la manera como se entiende su contenido y procedimientos para ejercerla. De acuerdo con su etimología, la democracia representaría el poder del pueblo, pero en las complejas sociedades modernas los grupos de poder se articulan en

partidos políticos que a través de una propuesta pública, su programa de gobierno, para ser elegidos y, de esta forma, representar los intereses del colectivo o base social que los elige.

De este modo, hay un compromiso del gobernante para ejecutar lo prometido a la base que le ha delegado su poder tanto al soberano como a los miembros de los distintos órganos de la estructura del Estado. Otra manera de ejercer la democracia es a través de la concertación permanente entre los gestores de las políticas y planes del gobierno y los diferentes grupos de poder y organizaciones de la sociedad. Este republicanismo da mayor legitimidad a las políticas y gobernabilidad a las iniciativas estatales. En consecuencia, una democracia delegativa puede armonizar con una democracia participativa.

De acuerdo con el mandato constitucional y de la Ley, un gobierno debe establecer su plan de gobierno respecto a la juventud, sin que esto implique concertación o ejecución de planes de acción integrales de carácter nacional. Otra cosa es la ingenuidad del «cogobierno», pensar que el gobernante debe hacer lo que un grupo de presión, diferente a su colectivo político, define que debe hacerse, Cuando mucho se llega a la negociación y transacción corporativista de intereses grupales y privados. La alternativa es, si no se está, de acuerdo con las políticas del gobierno, organizarse e iniciar un proceso político democrático con el objetivo de en el futuro ser el gobierno.

Por tanto, una política de juventud requiere una pedagogía hacia los jóvenes de lo que es la democracia en sus distintas concepciones. Entender que para propiciar la construcción colectiva de las propuestas se pasa de la representación, como forma de delegar la toma de decisiones, a la participación comprometida y responsable de las fuerzas sociales y políticas en un trabajo conjunto y coordinado alrededor de un propósito común.

- Autogestión y autonomía vs Regulación y producción de acción pública.

Un peligro de las políticas de búsqueda de identidad es su tendencia al corporativismo el cual genera fragmentación y exclusión de aquellos que no se consideran parte «orgánica» del sistema. Las políticas públicas de juventud han inducido la organización de los jóvenes en torno a la negociación presupuestal de un conjunto de solicitudes o «petitorios» y a su participación en la maquinaria del Estado. No obstante, uno de los valores fundamentales de los jóvenes es su autonomía y libertad de acción. Por ello, no debe confundirse los procesos autogestionarios de los jóvenes con las dinámicas de negociación que puedan establecer con el Estado para generar acciones públicas.

En consecuencia, una cosa es las políticas públicas de juventud y otra los planes de acción integrales que las organizaciones de jóvenes promueven de manera autogestionaria y autónoma. Estos procesos deben ser promovidos y apoyados por la acción pública, en el marco de la regulación social. Lo anterior, tiene como fin último la emancipación individual y grupal de los jóvenes para ejercer su libertad y responsabilidad en un marco de Estado Social y Democrático de Derecho. La libertad, en el sentido de autodesarrollo, la reciprocidad, la igualdad y la democracia radical. La acción contraria conduce a la cooptación e intervención en la vida de los jóvenes, propio de los regímenes absolutistas.

- Necesidades básicas (carencias) vs derechos.

En los años sesenta y setenta el tema de las necesidades básicas insatisfechas como indicador de la pobreza de una sociedad era parte central de los programas de desarrollo social. Las políticas públicas enfocadas a los jóvenes y la pobreza se reducían a las situaciones identificadas por necesidades básicas e ingresos. A la vez en este período, se gestaba el pacto internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales - DESC, pero sólo hasta la década de los noventa toma vigencia y legitimidad este enfoque. La concepción de la política social como el reconocimiento de los derechos se vinculó al tema del ejercicio pleno de la ciudadanía. En consecuencia, el giro político fue evidente: la pobreza no es un problema de colectivos que registran diversas carencias (necesidades insatisfechas), sino de ciudadanos a los que se les está negando y violando sus derechos humanos, esto es, su dignidad (lo propio de hacer parte de la especie).

Mientras el enfoque de NBI (desde) percibe la población objetivo de la política social como personas con carencias, a quienes debe suplirse determinados bienes y servicios, el enfoque de derechos (hacia) considera las personas como sujetos de derechos, indivisibles y universales, con una serie de capacidades que es necesario potenciar para su desarrollo. Pero los colectivos o individuos afrontan problemáticas específicas que no pueden ser desdibujadas en las consideraciones globales de la pobreza o los derechos ya constituidos.

En consecuencia, una perspectiva que considere la ciudadanía como dinámica en construcción exige que se evite el reduccionismo de los derechos de ciudadanía a un conjunto preciso de derechos. Al evitar tal reducción, la idea de ciudadanía aparece más bien relacionada con una práctica organizacional a la vez de conflicto y consenso, donde la participación en la vida social implica el reconocimiento no sólo de las necesidades sino también de los deseos de personas y colectivos que pugnan por convertirse en derechos. «El derecho a tener derechos».

- Sociedad Civil y Estado como opciones vs Estado, Sociedad Civil y Esfera Privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales

La opción reformista frente a los cambios revolucionarios, identificó al Estado como el agente principal en la generación de «estadocéntricas». El poder desbordado adquirido por la tecnocracia, la administración y control asfixiante de todos los espacios públicos y privados, la transformación del Estado como un fin en sí mismo y la irracionalidad económica de este modelo (totalitarismo estatal) condujo a que se presentaran dos opciones: procesos autogestionarios en dinámicas de ruptura con el sistema (sociocentrismo) o privatización de todo lo público, esto es un totalitarismo de mercado (mercado-centrismo).

No obstante, es comprensible que cada uno de estos ámbitos de la sociedad tiene sentidos diferentes y cumplen funciones complementarias dentro de una comprensión más amplia del «bien común». El paso del Estado de Bienestar a la Sociedad de Bienestar y la crisis surgida por la separación abrupta de lo público y lo privado dio lugar a relaciones más horizontales, flexibles y democráticas donde el Estado, la sociedad civil y los empresarios confluyen en los espacios de participación, concertación y acción pública común.

- Individuos vs familias y comunidad organizada

La focalización como política de los programas sociales llevó, mediante los instrumentos de selección de beneficiarios, a la atomización del gasto social y a la fragmentación de las comunidades (luchando entre ellas por quién es el más pobre y en consecuencia quién logra acceder a los subsidios). Otro enfoque privilegia a las familias y las comunidades e invisibiliza a las personas.

Bajo el principio de la complejidad estructural, el desarrollo sólo es posible en una concepción territorial y multisectorial, donde las familias y comunidades tienen identidad de intereses y compromisos con sus autónomos planes de vida, pero sin menoscabo de la pluralidad y diferencia de los individuos y grupos sociales en sus libertades fundamentales y derechos humanos.

- Enfoque sectorial, producto intersectorial vs Enfoque intersectorial, producto suprasectorial

Las prácticas institucionales tienden a ser sectoriales. Difícilmente en prácticas culturales e institucionales tan arraigadas se pueden dar cambios en el corto plazo. No obstante, con la introducción de los enfoques integrales y transversales de las políticas del ciclo vital, de género, ambientales, poblacionales, etc. las políticas tienden a ser intersectoriales en la medida que busquen resolver problemáticas complejas o beneficiar grupos sociales específicos. Por tanto, es posible combinar un enfoque sectorial en una perspectiva intersectorial

(articulación entre la oferta y las demandas de las políticas sociales) generando sinergia y, en consecuencia, productos suprasectoriales.

- Evaluación de productos vs Evaluación de procesos.

Inicialmente los procesos evaluativos se reducían a comparar los objetivos y recursos proyectados con los resultados obtenidos y las finanzas ejecutadas. Después se pensó que más que los resultados obtenidos eran los procesos que generaban los programas sociales: organización, movilización, empoderamiento, etc. Actualmente se reconoce que es necesario y complementario evaluar procesos y resultados (no puede haber procesos sin resultados ni resultados sin procesos).

- Asistencialismo vs Inversiones en instituciones y Prácticas culturales para el desarrollo.

Uno de los cambios importantes en el enfoque de las políticas sociales fue pasar del sector social, concebido como suma de gastos en programas de asistencia social para suplir algunas carencias de individuos, a otro que otorga prioridad a la inversión en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo de los grupos y de los individuos que la conforman. No obstante, en la situación de alta vulnerabilidad de sujetos o grupos sociales que no se encuentran organizados o de desastres imprevistos que afectan a unos colectivos las acciones asistencialistas son necesarias, de manera temporal, dentro de un enfoque de derechos ciudadanos y ciudadanía incluyente.

- Programación desde la oferta vs Programación desde la demanda

En lo referente a los programas se ha pasado de un diseño desde la oferta a una programación desde la demanda, es decir, desde la capacidad de las personas para intervenir en su propio desarrollo, por medio de la identificación de sus propias necesidades y de sus propios medios. Este cambio requiere pasar de una concepción de Estado centrado en procedimientos a una concepción de Estado como promotor de desarrollo. Pero igualmente, al fijar la prioridad de sus políticas deberá hacer una oferta programática (por ejemplo, la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, construida en la consulta y el consenso) que atienda las demandas concretas para lograr de esta manera un equilibrio social de las políticas públicas.

- Centralismo vs Descentralización

Desde la perspectiva del Estado: se va de un Estado centralista, cuya presencia y acción se confunde con la del Gobierno Nacional, a la descentralización como proceso de transferencia de poder y articulación de los niveles del Estado, con autoridades de elección popular y con la activa participación en la gestión pública de las organizaciones sociales y privadas, para generar el compromiso de las administraciones territoriales y solucionar los problemas en sus ámbitos de influencia.

Sin embargo, los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad deben llevar a un trabajo coordinado entre los diferentes niveles del Estado y a un equilibrio entre el centralismo y la autonomía local; donde el Estado Central fije políticas nacionales, oriente los marcos normativos de las políticas, dirija, coordine, haga seguimiento y evalúe la gestión, capacite, dé asistencia técnica, convoque y cree escenarios de participación.

- Lo temático vs Complejidad estructural

Es necesario resolver las fallas estructurales de la política social. El desarrollo social debe entenderse como el producto de una complejidad estructural entre elementos organizados sistémicamente y bajo una sinergia interactiva. Hoy en día, es ampliamente aceptado que la simple combinación de mayor crecimiento económico, mayor focalización en servicios sociales básicos para los pobres y la generación de redes de solidaridad no son suficientes para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza y las desigualdades. Toda política social integral y estratégica debe estar coordinada y gestionada principalmente por las comunidades con el apoyo de las administraciones públicas y el sector privado.

Todas las acciones y recursos externos (internacionales y del nivel nacional) deben confluir en estos planes regionales y locales integrales de desarrollo, en los que se combinen las dimensiones social, económica, política, cultural y ambiental, articulando lo temático (programas específicos como erradicación del analfabetismo) con los enfoques poblacional (niñez, juventud, indígenas, etc.), lo sectorial (educación, vivienda, etc.) en el espacio regional y local (ecoregiones). El fin último, de la política social es la expansión de la ciudadanía (democracia radical), la igualdad, la inclusión, el respeto de los derechos humanos y las libertades (libres del hambre, la enfermedad, la ignorancia, la violencia, la pobreza) generando espacios y garantías para que las personas y las comunidades puedan participar y elegir autónomamente sus propios destinos y planes de vida.

CAPÍTULO V

Perspectivas de la política de juventud, alcances y limitaciones

A las tradicionales políticas de juventud –sectoriales y asistencialistas- se vienen agregando tres nuevos enfoques: Actores Estratégicos del Desarrollo; Políticas Afirmativas; Expansión de la ciudadanía juvenil en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho. El mayor énfasis en uno u otro depende del régimen político-social y del estilo de desarrollo hegemónico; del grado de evolución de las políticas públicas; de la capacidad de financiamiento por parte del Estado; de la fuerza social y política de los grupos que respaldan el tema de la juventud; y de los niveles promedios de calidad de vida de los jóvenes.

Estos tres enfoques alternativos a las políticas tradicionales, presentan ventajas y limitaciones. La pregunta es ¿qué tan diferentes son y en qué son complementarios? A la vez, todos tienden a operar como base de políticas integrales nacionales, sustentados en planes de acción de carácter estatal y optan por la descentralización desde el punto de vista de gestión pública. A continuación se hace una descripción de cada uno de ellos, comentando sus ventajas y aspectos problemáticos.

A. Actores Estratégicos del Desarrollo

De los criterios básicos a tener en cuenta para la formulación de políticas públicas de juventud, los expertos señalan la necesidad de: *“considerar a los jóvenes desde una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, a través de su participación protagónica en la modernización en la modernización económica, social y política de sus países”*. En consecuencia, “las futuras políticas públicas de juventud deberán hacer énfasis en el presente de los

jóvenes como protagonistas, y no centrarse en su preparación para el desempeño de roles de adultos en el futuro”¹⁰¹.

Bajo este enfoque, el Gobierno de México formuló y aprobó el “*Programa Nacional de Juventud 2002-2006*” titulado “*Jóvenes Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional*”¹⁰². Con el fin de ilustrar el anterior enfoque, a continuación se presentan el principio que lo sustenta, los objetivos y los temas que incluye.

- **Principio:** Reconocimiento de la diversidad y autonomía de los jóvenes en su participación protagónica y responsable en el cambio, como sujetos y actores estratégicos del desarrollo nacional.

- **Objetivo 1:** Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de los jóvenes:

- Educación permanente
- Actividades productivas y formación para el trabajo.
- Acceso a la vivienda
- Salud integral
- Entornos favorables
- Opciones para el disfrute de lo juvenil

- **Objetivo 2:** Generar áreas de oportunidad para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas:

- Formación ciudadana juvenil
- Procesos de organización
- Creación cultural juvenil
- Inventiva científica y tecnológica

- **Objetivo 3:** Propiciar condiciones de equidad para los sectores juveniles en exclusión.

- Oportunidad para jóvenes indígenas y rurales
- Apoyo a jóvenes migrantes
- Jóvenes en situación de calle
- Jóvenes con capacidades diferentes
- Jóvenes en conflicto con la ley.

- **Alcances:** Este enfoque impulsado por la CEPAL, se propone considerar a los adolescentes y jóvenes de la región como actores estratégicos del desarrollo, fomentando su más amplia y efectiva participación en la construcción de sociedades

¹⁰¹ RODRÍGUEZ, E. (2002). Op. Cit. p. 111.

¹⁰² PROJUVENTUD, (2002). Jóvenes Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional. Programa Nacional de Juventud 2002-2006, México.

más equitativas y democráticas. Al mismo tiempo que plantea diversas medidas tendientes a procurar una más resuelta concertación de esfuerzos interinstitucionales, con una clara distribución de roles y funciones, sobre la base de la modernización y el fortalecimiento de las instituciones, para que puedan cumplir cabalmente sus misiones. En definitiva, lo que se propone es incorporar decididamente a las políticas públicas el desarrollo de una real perspectiva generacional.

La ventaja de este enfoque consiste en articular el tema de los jóvenes a las cuestiones propias del desarrollo nacional y regional. A la vez que se deja de lado los viejos enfoques terapéuticos, asistencialistas y estigmatizantes, se busca crear oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas. De este modo, existe una complementariedad entre las necesidades de cambio de los modelos de desarrollo nacionales y la de involucrar a los jóvenes en este cambio, en condiciones estratégicas y favorables. Por tanto, la política de juventud deja de ser un tema aislado para colocarse en el centro de los debates sobre el desarrollo.

- **Limitaciones:** En la medida en que este enfoque coloca a los jóvenes como protagonistas estratégicos del desarrollo nacional, establece una relación funcional entre ellos y el desarrollo. Además del funcionalismo, puede caer en una visión reduccionista al considerarlos como los únicos actores estratégicos sin tener en cuenta que el desarrollo involucra a muchos agentes de la sociedad en un entramado bastante complejo. No sólo es el problema del “*nuevo sujeto histórico del cambio*” sino que deja de lado los problemas actuales del desarrollo, la exclusión y la sostenibilidad del mismo. En las actuales condiciones y restricciones estructurales, este enfoque se limitaría a preparar una fuerza laboral joven para ser “*utilizada*” en condiciones inestables, precarias y flexibles por parte de las multinacionales en la dinámica conflictiva de la globalización.

B. Políticas Afirmativas

En relación con los principales roles y funciones inherentes a la condición juvenil, se han identificado cuatro elementos cruciales:

- La obtención de la condición adulta como meta principal
- La emancipación y la autonomía como trayectoria
- La construcción de una identidad propia como problema central
- Las relaciones intergeneracionales como marco básico en el logro de dichas metas¹⁰³

¹⁰³ RODRÍGUEZ, E. Ibid, p. 37.

Las políticas afirmativas de juventud se fundamentan filosóficamente en la nueva condición juvenil. Este enfoque, que como tendencia domina en los países europeos, pone de manifiesto que la juventud ya no es tanto un período de transición hacia la edad adulta como una nueva etapa de la vida que dispone de elementos suficientes y propios que la convierten en autónoma.

De acuerdo con las políticas afirmativas de juventud (valor afirmativo en sí mismo) formuladas por la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona, los ejes y contenidos que posibilitan y caracterizan a la nueva condición juvenil son¹⁰⁴:

- **Autonomía** (políticas a favor de la igualdad, autoaprendizaje y autoocupación, prevención de situaciones clásicas de riesgo social y salud, vivienda).
- **movilidad** (turismo e intercambios juveniles).
- **experimentación** (oferta sociocultural, espacios juveniles y acceso a las nuevas tecnologías).
- **creatividad** (creación y trabajo simbólico, equipamientos destinados a la producción y consumo cultural de los jóvenes y expresión cultural juvenil).
- **ciudadanía** (participación social, foros participativos y creación de opinión, diálogo intergeneracional, comunicación e información).
- **iniciativas solidarias** (voluntariado asociativo)

El siguiente cuadro de acuerdo con la política de Barcelona presenta las similitudes y las diferencias en la formulación de las políticas de juventud del enfoque tradicional de política integral y el nuevo enfoque de política afirmativa,.

Temas centrales	Política integral	Política afirmativa
¿Cómo analizan a los jóvenes?	Grupo sociológico	Grupo sociológico y hecho cultural
¿Cómo definen la juventud?	Período de transición	Etapa plena de la vida
¿Cuál es el objetivo principal?	Inserción social y profesional	Autonomía personal y plena ciudadanía
¿Cómo se acerca la administración a la realidad de los jóvenes?	Desde una perspectiva global e integral	Desde una perspectiva global e integral
¿Cuál es el modelo de intervención que se utiliza?	Interinstitucionalidad y gestión sectorial	Transversalidad y gestión plural de los programas
¿Cuál es la herramienta de	Programas de juventud	Plan global de las políticas

¹⁰⁴ DIPUTACIÓN Y EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. (1999),. Las políticas afirmativas de juventud: una propuesta para la nueva condición juvenil, España.

actuación?		juveniles
¿Cómo participan los jóvenes?	Consulta juvenil y protagonismo asociativo en la elaboración de los programas	Protagonismo asociativo y participación de los jóvenes en la totalidad de las cuestiones ciudadanas.

- **Alcances:** Este enfoque abandona la antigua percepción de la juventud como período de transición para considerarla como una etapa plena de la vida. Por tanto, la política pública debe tener como objetivos centrales la autonomía personal y la plena ciudadanía de los jóvenes.

- **Limitaciones:** Por ser un enfoque que se origina en los países desarrollados, con un alto nivel de vida y consolidación de la democracia en países como Colombia que presentan altos grados de restricciones presupuestales, exclusión, inequidad, pobreza y violencia éste, privilegia a sectores juveniles de estratos socioeconómicos altos. Las prioridades de la Política Pública de Juventud debe centrarse en generar igualdad, equidad, inclusión, expansión democrática de las ciudadanías y derecho al desarrollo. No obstante, en los campos de la cultura, los derechos y el ingreso ciudadano garantizado, las políticas afirmativas son ampliamente pertinentes para apoyar la autonomía y la plena ciudadanía de los jóvenes, aun en países del tercer mundo.

C. Políticas de Juventud en el marco del estado social y democrático de derecho

El enfoque de los derechos es una perspectiva constitucional y de garantías que tiene el objetivo expreso de lograr el reconocimiento, la democracia radical y plural y el ejercicio pleno de la ciudadanía de los jóvenes.

En este enfoque de derechos, las condiciones materiales y el cambio en las relaciones sociales son la base para el ejercicio pleno de la ciudadanía civil, política, económica, social y cultural que en conjunto conforman el *sine qua non* de la dignidad humana. En consecuencia, la democracia radical es condición básica para el ejercicio pleno de la ciudadanía de los jóvenes. A su vez, la concepción moderna de ciudadanías plurales involucra la noción de derechos, más allá del reconocimiento formal de la participación política y los derechos civiles, que incluye el ejercicio y práctica de estos, el gozar de cierto estándar mínimo de calidad de vida, de bienestar y de seguridad económica contenidos en los derechos económicos, sociales y culturales –DESC.

En general, los DESC son de naturaleza progresiva dependiendo por una parte, de la correlación de las fuerzas políticas y sociales para hacerlos efectivos, y de

otra, de la capacidad económica, institucional y financiera de una sociedad para garantizarlos. Los DESC implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica que por lo general depende de una política. Su razón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales. Sus diferentes categorías constituyen un todo indisoluble, que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Característica de estos derechos que para estar vigente requiere protección permanente “*sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros*”¹⁰⁵.

Dentro del marco de los Derechos Humanos, la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. (Lisboa 1998), expresó su mandato de elaborar una “*Carta Iberoamericana de Derechos de Juventud*”, cuya finalidad fuera consagrar jurídicamente - en el ámbito Iberoamericano - “*el pleno reconocimiento a la especificidad de la condición juvenil y dar respuesta a los requerimientos de protección y garantía para el ejercicio de los derechos por parte de las nuevas generaciones*”. En la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. (Panamá, 2002), estos y los jefes de delegación asistentes, se comprometieron a iniciar los trámites para dar curso a una negociación internacional, en el seno de la OIJ, con el fin de convertir el Proyecto de Carta en un Tratado Internacional de obligatorio cumplimiento.

Al establecer la relación de los Derechos Fundamentales y DESC en la Constitución Colombiana y La Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud se encuentra una importante correspondencia (ver anexo 4). No obstante, es importante reconocer la especificidad de los derechos de la juventud. Por tanto, se requiere que la reglamentación de la Ley de Juventud, la formulación de una Política Pública de Juventud y su correspondiente plan integral de acción se fundamenten en esta Carta de Derechos de los Jóvenes.

Alcances El eje central de la política social dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, está constituida por la protección y garantía universal de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por parte del Estado y la Sociedad civil y privada. En consecuencia, el ordenamiento social que define la Constitución Colombiana descansa sobre tres pilares básicos, integrales e interdependientes: derechos, deberes y garantías; plena democracia y participación ciudadana; y autonomía territorial.

Estos tres elementos son ingredientes básicos al momento de definir una política pública nacional de juventud. Sobre estos fundamentos, la universalidad de los

¹⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-570 MP Jaime Sanin

derechos y la construcción de lo público evita que las políticas públicas de juventud caigan en el corporativismo y en los programas de carácter discriminatorio y asistencialista. Además, tiene la ventaja de tener un respaldo en el ordenamiento constitucional y jurídico y, por tanto, contar con mecanismos de exigibilidad.

Limitaciones: Los críticos de este enfoque señalan los escasos resultados obtenidos en América Latina por las políticas basadas en derechos universales, en particular los DESC, en materia de combatir la pobreza y de lograr integración social en las últimas décadas. Entre las causas, se presentan la falta de recursos, el enfoque sectorial, la falta de voluntad política, el crecimiento desbordado de la burocracia estatal y el desconocimiento de las leyes del mercado y la iniciativa privada.

Esto supondría, según los críticos, cambiar el enfoque predominante en el último medio siglo, caracterizado por políticas sectoriales desplegadas con pretensiones de universalidad. Según la CEPAL, en remplazo de la perspectiva universalista de los derechos, se debe combinar estrategias de logros mínimos universales, focalización y descentralización, en colaboración con los procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública. En las políticas de juventud, en consecuencia, no es necesario detenerse demasiado en la determinación de qué hacer (los DESC, por ejemplo), más bien, concentrar los esfuerzos en cómo hacerlo, confiando en que ello ayude a visualizar mejores prácticas para desplegar acciones más eficaces, eficientes y pertinentes, mediante una gestión más transparente y participativa en la construcción del desarrollo humano.

CAPÍTULO VI.

Bases para un Plan de Acción Integral y propuesta de un posible camino de prioridades para la formulación de la Política Pública de Juventud

Los nuevos y diferentes enfoques de las políticas de juventud tienen en común propiciar la transición de los jóvenes hacia su emancipación y autonomía, asumiendo una ciudadanía plena en lo económico, social y cultural. El mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de sus potencialidades son las bases que de manera integral sirven de soporte para lograr estos objetivos.

Este último capítulo hace referencia a las recomendaciones para la formulación de una Política Pública Nacional de juventud, basadas en los elementos favorables y complementarios de los tres enfoques en boga, el marco de su gestión (vinculando la normatividad y los procesos de los niveles internacional, nacional y local) y un posible camino de prioridades.

A. Hacia un Plan de Acción Integral basado en la protección y garantía del ejercicio de las libertades y los derechos de los jóvenes.

El fundamento jurídico de una Política Pública de Juventud y su correspondiente Plan de Acción Integral debe estar basado: en la normatividad internacional, en particular la Carta de los Derechos Humanos y la adopción de la Carta Iberoamericana de los Derechos de la Juventud, además, en la normatividad nacional, principalmente en la Constitución Política y en la Ley de la Juventud, al igual que en las leyes y planes nacionales que establecen atribuciones relativas a la juventud.

La Constitución colombiana reconoce los valores de igualdad, libertad y participación ciudadana como el contenido esencial de la justicia social. De este modo, la política social debe combinar el enfoque de DESC con las libertades fundamentales y el pleno ejercicio de la democracia radical. En consecuencia, el Estado colombiano, en todos y cada uno de sus niveles, debe asumir responsabilidades para promover y garantizar la equidad, la igualdad, la inclusión, la expansión de las ciudadanía democráticas, el bienestar y la seguridad social, a partir de funciones de orientación, regulación e intervención en la economía y en los sectores sociales. Estos principios se apoyan, a la vez, en la consolidación de la descentralización, (política, fiscal y administrativa), la autonomía local, el equilibrio ambiental, la democracia, la participación, la responsabilidad y la solidaridad de todos los ciudadanos.

En Colombia, el concepto de planificación económica y social es el instrumento más importante para el desarrollo de los anteriores principios. De acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional sobre el particular, el modelo de planeación que adoptó la Constitución de 1991 hace énfasis en: i) autonomía de las regiones, ii) prioridad del gasto público social, iii) principio de participación ciudadana y concertación, iv) necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Uribe (2002-2006): *“Hacia un Estado Comunitario”* reconoce que *“el ordenamiento del territorio y la planificación del desarrollo son dos piezas claves para constituir entornos territoriales innovadores contando para ello con una organización político administrativa moderna, flexible, que reconozca las particularidades regionales y culturales y que active y jalone el desarrollo”*¹⁰⁶.

En Colombia, los niveles nacional y municipal son, por ahora, las instancias estratégicas del modelo de organización territorial político-administrativa. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus propósitos promover: *“una política basada en el afianzamiento de la descentralización y la autonomía regional. Ésta se emprenderá a través de tres líneas estratégicas: a) fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública; b) profundización de la descentralización administrativa y fiscal; y c) ordenamiento territorial”*¹⁰⁷.

Con base en este marco, las directrices de un plan de acción nacional de juventud deberán establecer ciertos lineamientos metodológicos y estratégicos para la formulación de los planes de acción locales. En cuanto la gestión y ejecución de estos planes es preciso enmarcarlos en los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal. Es claro, que deberá existir una complementariedad entre la política pública y los planes nacional y locales de juventud con los correspondientes Plan Nacional de Desarrollo y planes locales de desarrollo. Lo anterior sin menoscabo de que las organizaciones locales y nacional de juventud desarrollen de manera autónoma y libre sus propios planes de acción y coordinen con la acción institucional los aspectos que consideren pertinentes.

El Sistema Nacional de Juventud será el encargado de la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Pública y los planes nacional y locales de juventud. La gestión de esta política y planes hacen parte de las

¹⁰⁶ Proyecto de Ley N° 169/03C “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario”, p. 194.

¹⁰⁷ Ibid, p. 190.

dimensiones de la política social y metodológicamente se enmarca dentro de la complejidad estructural del desarrollo.

El desarrollo social debe entenderse como el producto de una complejidad estructural entre elementos organizados sistémicamente y bajo una sinergia interactiva. Hoy en día, es ampliamente aceptado que la simple combinación de mayor crecimiento económico y focalización en servicios sociales básicos para los pobres, unido a la generación de redes de solidaridad, no son suficientes para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza, las desigualdades y la exclusión. Una política social integral y estratégica debe estar coordinada y gestionada principalmente por las comunidades con el apoyo de las administraciones públicas y el sector privado.

Las metas estratégicas se corresponden con los objetivos buscados por los nuevos enfoques de las políticas de juventud: protección y garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos de la juventud, afirmación de la condición juvenil, y los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo (ver diagrama 1).

B. Un posible camino de prioridades para la formulación de la Política Pública de Juventud y del Plan de Acción

Una posible escala de prioridades y ruta crítica para la formulación de una Política Pública de Juventud y su correspondiente plan nacional de acción estratégico y de largo plazo (10 años) se presenta a continuación:

A partir del presente

- Iniciar la evaluación de los resultados de los documentos CONPES sobre Juventud (1992 y 1995).
- Evaluar los resultados y el impacto de los recursos financieros asignados a las instituciones y programas orientados hacia la juventud.
- Revisar y proponer la reglamentación, en lo que se estime pertinente para la formulación de una Política Pública de Juventud, de la Ley 375 de 1997.
- Investigar la razón del mayor alcance de las políticas que favorecen a la niñez, en el enfoque de derechos, respecto a los jóvenes.
- Adelantar un análisis crítico y sintético de la legislación colombiana en lo que tiene que ver con las normas que afectan de manera directa e indirecta a los jóvenes.
- Completar el inventario de las instituciones, programas y recursos públicos orientados hacia los jóvenes.
- Culminar la sistematización y análisis de la información recogida a través del proceso "*diálogo Nacional*" como base de consulta para la formulación de la Política Pública de Juventud.

- Retomar la experiencia y los resultados obtenidos por la “*Alianza para la Incidencia en Políticas Públicas de Juventud*” en lo que se refiere al Observatorio Nacional de Políticas Públicas de Juventud y a la sistematización de las experiencias más significativas en trabajo con jóvenes en el nivel nacional.
- Terminar la implantación del Sistema Nacional de Información para establecer una línea base de las características y situación de la juventud colombiana.
- Acopiar y analizar todos los estudios adelantados sobre el “*estado del arte*” en la investigación sobre la juventud colombiana.
- Acopiar y analizar las políticas territoriales y sus planes de acción vigentes en el tema de juventud.
- Conformar equipos de seguimiento y evaluación sobre el impacto de las normas que afectan directamente a los jóvenes (educación, salud, trabajo, seguridad, etc.).
- ,Conformar con base en el desarrollo de los trabajos precedentes, un grupo de expertos (académicos, funcionarios públicos y representantes de organizaciones juveniles), para el desarrollo del Sistema Nacional de Juventud y el diseño de las bases de una Política Pública de Juventud y un Plan de Acción.

- En seis meses

- Adelantar un proceso de consulta y debate público, en el nivel nacional y regional, sobre las bases de la política pública de juventud y su plan de acción.
- Ajustar las bases y el plan de acción con base en las consultas adelantadas

- En nueve meses

- Preparación y presentación de un Documento CONPES que fije las directrices de la Política Pública Nacional de Juventud, con el fin de orientar a las entidades y fijar prioridades para la intervención del Estado.
- Dinamizar la instancia de coordinación interinstitucional para la implantación de la Política Pública Nacional de Juventud
- Articular la Política Pública y el Plan de Acción al Sistema Nacional de Juventud
- Definir los programas y proyectos del Plan de Acción y sus requerimientos financieros para su inclusión en el Presupuesto General de la Nación.

- En un año

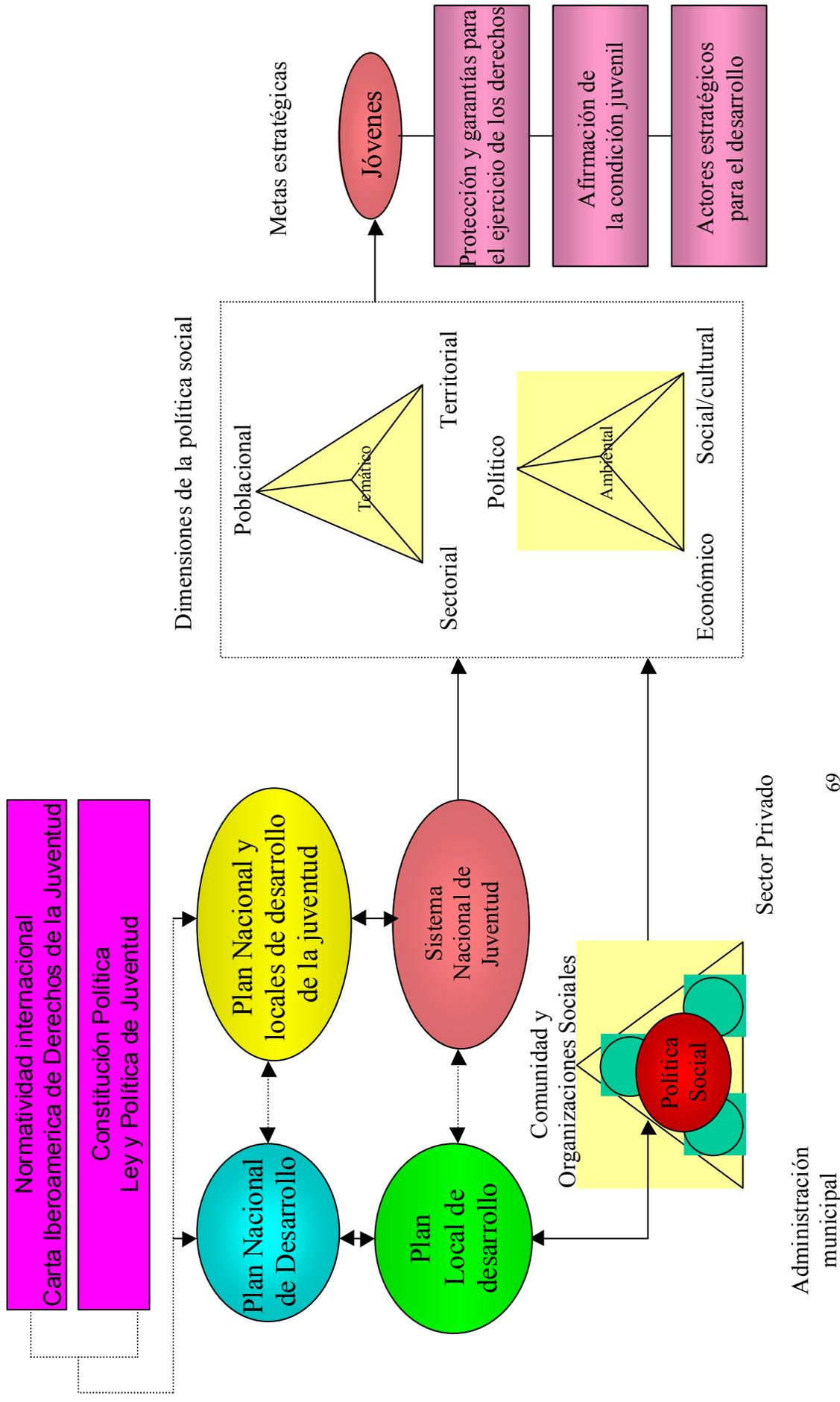
- Dar inicio a un proceso de concertación, coordinación y asistencia técnica para la ejecución(o ajustes de los ya existentes y en ejecución) de planes de acción territoriales de juventud.
- Diseñar y realizar el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Juventud y los resultados del Plan de Acción.

- Al final del mandato presidencial

- Establecer los mecanismos legales y presupuestales que garanticen el Plan de Acción de la Política de Juventud como Política de Estado.
- Presentar públicamente los resultados de la evaluación de la Política Pública de Juventud y su Plan de Acción.
- Contar con un Sistema Nacional de Juventud fortalecido y eficiente.
- Dejar al siguiente gobierno las recomendaciones pertinentes para mejorar y fortalecer la Política Pública Nacional de Juventud

POLITICA DE JUVENTUD

Hacia un Plan basado en la protección y garantía en el ejercicio de libertades y derechos



Anexos

1. Entrevistas sobre Juventud
2. La juventud y la planeación en Colombia
3. Estadísticas de Juventud
4. La Constitución política de Colombia y los derechos de la juventud

Anexo 1

ENTREVISTAS SOBRE POLÍTICAS DE JUVENTUD EN COLOMBIA

La historia de las políticas de juventud en Colombia no es extensa. Por lo reciente, es una suerte que la mayoría de sus gestores todavía sean «militantes» activos de la causa. Al momento de realizar un balance, ante la inexistencia de evaluaciones rigurosas sobre las políticas de juventud, la reflexión crítica de los expertos y la opinión de quienes están en el centro de la gestión de los programas para la juventud es importante.

A continuación se presentan siete entrevistas de las catorce, realizadas para este trabajo por el autor del presente documento, Libardo Sarmiento Anzola

Entrevista No. 1

Entrevistado: Arnulfo Mantilla, Departamento Nacional de Planeación-DNP

(Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente la posición del DNP frente al tema)

Libardo Sarmiento. ¿ Qué opina sobre la evolución de las políticas de juventud en el país?

Arnulfo Mantilla. La juventud es un tema poblacional y no sectorial, es por ello que no podemos hablar de salud y educación entre otros, de manera aislada porque estos temas consideran implícitamente a la población juvenil. Para satisfacer las necesidades de la juventud y potenciar sus capacidades se requiere que las acciones y objetivos de todos los sectores y escenarios estén articulados.

No obstante, hay una gran dificultad para que realmente se articulen las políticas de juventud en los diferentes sectores dado que no hay un ente cohesionador que se encargue de ello, hay desconocimiento de las políticas implementadas e incluso programas juveniles invisibles que se desarrollan dentro de otras políticas.

Con la Ley de Juventud, el tema pasó al Viceministerio de Juventud y posteriormente se trasladó a Colombia Joven como un programa presidencial, porque el tema de juventud tiene una relación transversal con todos los sectores y no una competencia exclusiva de una entidad.

La juventud comenzó a considerarse como tema de política pública de manera explícita desde que se creó Coldeportes en 1968. Su importancia para el desarrollo económico y social del país, radica en que este grupo poblacional puede movilizar y fortalecer el capital social de hoy y del mañana. El máximo reconocimiento que se le brindó al tema fue lograr la creación de la Ley 375, que hizo visible la necesidad de crear políticas específicas para la juventud. Aún a esta Ley le hace falta mucha reglamentación, además, hay desconocimiento sobre las posibilidades que tiene esta

Ley de Juventud en el desarrollo de políticas, por ello considero que hay un camino bastante largo por recorrer.

LS. De los 45 artículos que la conforma se reglamentaron 4 y sólo 2 están vigentes ¿a qué se debe esta situación?

AM. ¿Son 45 ó 51 artículos?. Una explicación es que se debe a decisiones políticas, incluso por intereses políticos. Recuerde que el sector interesado o ejecutor de políticas en este tema es quién debe estar más interesado en reglamentarlo. En este momento la responsabilidad está dada a Colombia Joven, y son ellos quienes tienen que motivar estos escenarios de reglamentación, de acuerdo con las políticas o prioridades que estén buscando.

Sin embargo, esta parte sólo hace referencia al pedacito de la acción que logra hacer el Estado, considerando que está restringido o tiene limitaciones en lo que explícitamente hace en políticas de juventud, más aun cuando sólo se mira la implementación de políticas para esta población objetivo. Hay muchos otros sectores que tienen competencias de orden nacional y territorial que están desarticulados con la política de juventud. Sería interesante conocer los programas que se adelantan en otros sectores y favorecen o tienen cubrimiento en este grupo poblacional como son el sector Defensa, Justicia, Medio Ambiente, Desarrollo Empresarial, dentro de los planes territoriales, etc. Así como en las diferentes instituciones tales como SENA, ICBF, entre muchas otras. Por ejemplo, el SENA quería articular algunos programas de capacitación y Colombia Joven ya tenía un modelo exitoso que había probado, entonces comenzó a generarse una sinergia entre ellos. De tal forma que los recursos que aporta el Estado se pueden optimizar.

LS. ¿ Es posible una coordinación de las diferentes políticas y programas que favorecen a los jóvenes, liderada por Colombia Joven?

AM. Todo parte de contar con la información necesaria para que eso se dé. Si Colombia Joven logra captar la información de quienes están haciendo programas o proyectos de juventud, o de quienes potencialmente lo pueden hacer y ellos pueden desencadenar esa sinergia, estaría avanzando mucho. Colombia joven debería orientarse más a ser un facilitador que un ejecutor de políticas. A Colombia joven no se le puede delegar toda la responsabilidad de la política de juventud, no tiene cómo ejecutarla, pero si puede motivar sinergias y localizar quién, cuándo, dónde y cómo están haciendo programas de juventud.

LS. ¿Cuál es el valor agregado o la sinergia que se produciría?

AM. La ventaja sería estar cerca de los tomadores de decisión de política pública que tiene el gobierno, una de ellas es la que se articula en los documentos CONPES. Estos son documentos de recomendación que identifican unos problemas y generan orientaciones o posibilidades alternas de solución, hacen unas recomendaciones a los ejecutores, asignan responsabilidades a las entidades que están relacionadas con el tema de juventud. En la medida que se tenga la suficiente información, se elabore un

documento CONPES, se presente a todos los ministros, gerentes de otras instituciones, invitados especiales y al Presidente de la República se logrará ese tipo de sinergia entre las entidades del Estado e incluso con las privadas. La toma de decisión desde arriba genera un marco de referencia que motiva que las inversiones estén orientadas a cumplir las recomendaciones de política señaladas en este documento y se empiece a tener prioridades por medio de los proyectos que tienen recursos en cada vigencia.

LS. La ejecución es básicamente municipal. La articulación con los jóvenes se presenta en el municipio. ¿Cómo pueden las políticas macro beneficiar a ese sujeto juvenil?

AM. La acción del Estado puede darse directamente a través de la ejecución de políticas o mediante la motivación o generación de adecuados escenarios para que la ciudadanía, entes territoriales e incluso el sector privado participe. El Estado puede generar estos entornos sin ser el ejecutor directo. Otra cosa son las posibilidades de participación de la ciudadanía a los programas o proyectos que se están ejecutando. Este espacio de participación hay que motivarlo. Es el caso del Caguán, fueron bastantes voces, se realizaron unas mesas de juventud y se brindaron las posibilidades para que las personas que tienen miradas diferentes o posiciones independientes en cuanto al tema de juventud pudieran participar. Esos espacios de participación son importantes de considerar.

En síntesis hay que estar atento a las posibilidades que tiene el Estado como oferente de programas, como facilitador para que otros ejecuten y como articulador de la oferta o demanda de los programas dirigidos a la juventud. En otras palabras, Colombia Joven debe estar orientado a dos escenarios: i) Ser una instancia Estatal que articule la oferta de servicios juveniles que se tienen en todos los sectores y que con frecuencia se realizan de manera desarticulada o parcialmente. Por ello es clave localizar, actualizar y difundir la información; y ii) mirar todos esos escenarios de participación que tiene la población juvenil y las organizaciones que atienden a la población juvenil para brindarles las herramientas necesarias de participación. Y como observamos es igualmente importante ofrecerles toda la información posible para que se sumen esfuerzos y se aumenten los resultados.

LS. A finales de los 90 se presenta un debilitamiento de los programas dirigidos a la juventud ¿actualmente hay una política de Estado hacia los jóvenes?

AM. De acuerdo. Sí uno mira los programas y proyectos a los cuales se les ha destinado recursos y que específicamente digan jóvenes o política juvenil, estos han tenido sus variaciones y disminuciones por razones de política de gobierno. Es importante señalar que la prioridad la da el gobierno según sus intereses, percepciones o eventualidades que requieren ser atendidas. Por ejemplo, se elaboran planes sectoriales que buscan superar el periodo de los 4 años de cada gobierno; este instrumento permite que se fortalezca una política que para este caso sería la de juventud. Además, los planes deben considerar elementos que encadenen las políticas entre gobierno y gobierno, así como entre los sectores.

LS. ¿Y que sería lo que permitiría encadenar?

AM. Un Plan Nacional de Juventud.

LS. Pero más allá de los programas implícitos ¿amerita tener una política específica de juventud?

AM. Creo que sí, dada las experiencias que se han dado en otros sectores. Además permiten influir en la toma de decisión de la política nacional o territorial.

LS. ¿Por qué no han operado tanto las políticas de juventud, dónde está la limitación? ¿Continúan primando las políticas sectoriales?

AM. Normalmente cuando se discuten las políticas, los planes o los programas lo que se está definiendo son los recursos financieros requeridos para implementar lo que se proyecta. Es frecuente escuchar que “al no tener recursos no se puede hacer nada”; sin embargo, considero que hay actividades que se pueden hacer y que no requieren recursos específicos. El resto de situaciones son, a mi modo de ver, decisiones políticas que dependen de prioridades, intereses, preferencias, alternativas, procedimientos y de la capacidad de los tomadores de decisión. Por lo tanto, si se encuentra un plan de largo plazo que esté mostrando resultados, éste puede articular e influir en la toma de decisiones de política en diferentes gobiernos.

LS. ¿Técnicamente cuáles serían los requerimientos para formular un Plan Nacional de Juventud, como Política de Estado?

AM. Para elaborar un Plan se debe, en primera instancia, contar con la voluntad y decisión política que incluya una mirada estratégica desde y hacia la juventud proyectada a 10 ó 15 años. Un Plan se puede hacer desde la sola visión del Estado, pero la participación de otras personas vinculadas o no al tema e incluso, la de las y los jóvenes permite que se enriquezca esta proyección. En mi concepto, es muy importante la participación de los jóvenes y otras organizaciones en estos procesos porque se logrará que ellos se apropien de estos propósitos y puedan permanecer en el tiempo.

LS. ¿La voluntad política para formular este Plan?

AM. Yo si creo que es posible. Además, Nicolás es bastante proactivo y dinámico, con buena capacidad de escucha y actuar con eficiencia.

LS. ¿Cómo analiza la actual Ley de juventud, requiere ser reformada, rediseñada?

AM. Toda acción de la Ley debe orientarse hacia su reglamentación cuando en sí misma tiene vacíos o no hay herramientas que permitan implementarla. En el momento que se quiera reformular la Ley de Juventud se debe hacer por medio de

otra ley y este proceso demanda tiempo. En cambio si se generan escenarios alternos para aplicar la Ley con base en lo ya escrito, se gana mucho tiempo y se puede lograr resultados con más facilidad. Considero que si hay que modificar la Ley hay que hacerlo con base en las proyecciones a largo plazo que se encontrarán una vez se tenga un Plan Nacional de Juventud.

LS. ¿Cuál es la prioridad del tema juventud?

AM. Las prioridades están: i) Dentro del Plan Nacional de Desarrollo donde se señalan acciones específicas y donde la juventud podrá tener espacios interesantes y con grandes posibilidades en la expansión de sus beneficios; ii) El tener la posibilidad de elaborar un documento CONPES permite orientar las políticas de juventud. La decisión de hacer un CONPES la toma el Presidente o es concertado en Planeación Nacional dado que éste es quien hace la secretaría técnica del CONPES. Sí hay voluntad política desde arriba y también hay claros lineamientos de política se podrán crear, nuevas o reforzar las ya existentes oportunidades para el desarrollo de este grupo poblacional.

LS. ¿Cuál es el orden lógico, primero el Plan y luego el CONPES?

AM. En el Plan se observan las estrategias grandes del gobierno, las acciones que se van a emprender; el documento CONPES determina uno o varios problemas y les da una solución y unas líneas de política. Tanto el documento CONPES como el Plan se pueden hacer de manera simultánea o alternativa, todo depende de lo que se quiera hacer con cada uno de estos instrumentos de política.

LS. ¿Son complementarios el Plan y el documento CONPES?

AM. Pueden ser o no complementarios. Estos documentos presentan líneas de política y la ventaja radica en que si dentro del Plan no se señalan estas líneas de política, el documento CONPES lo puede hacer.

LS. ¿Cuáles son las prioridades de los jóvenes?

AM. Varían bastante y dependen de la discrecionalidad de cada grupo poblacional, por lo tanto, las prioridades dependen desde donde o quién lo mire. En este momento, podría definirse desde los escenarios de participación y conociendo cuál es la oferta y la demanda en el campo de la juventud. También se deben considerar los escenarios internacionales para la generación de las políticas de juventud, observar quienes las están liderando, dónde han tenido mayor impacto, que ejercicios de éxito o fracaso se han realizado, como los han hecho. Considero importante mirar la situación de la población juvenil desde la globalidad y observar las necesidades desde lo local para crear o brindar las herramientas necesarias a las instituciones que hacen programas de juventud y a los propios jóvenes para crear programas, proyectos y acciones, de tal forma que no estén con una actitud pasiva o receptiva esperando sólo lo que el Gobierno les pueda dar.

LS. ¿Cuáles son las prioridades del Gobierno en materia de juventud?

AM. Las del Plan Nacional de Desarrollo que están articuladas por el ente ejecutor que es el Programa Presidencial Colombia Joven. Las prioridades están orientadas a articular información, crear veedurías, fortalecer el Sistema Nacional de Juventud y constituir el Consejo Nacional de Juventud. Como nosotros somos una entidad técnica, facilitaremos todo tipo de procesos que se necesiten para lograr estos propósitos. Adicionalmente, insisto, en que facilitaría mucho la acción del gobierno nacional y territorial si existiera un Plan Nacional de Juventud, con políticas a 10 ó 15 ó más años etc, dado que las nuevas personas que llegan a diseñar, implementar o evaluar políticas públicas de juventud cuenten con unos escenarios y estrategias que les permita mostrar resultados sostenibles y tener real impacto.

LS. Con la dispersión jurídica existente alrededor del tema juvenil ¿hay dificultad en articular programas?

AM. Existen varias prioridades en este aspecto. La primera es identificar todo ese panorama normativo donde se particulariza a los jóvenes. La segunda es establecer dónde explícitamente tienen la posibilidad de participar. La tercera es conocer como se distribuyen los recursos hacia los jóvenes, en la Ley 715 y en los programas sectoriales de educación, salud y propósitos generales, entre otros. Con el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001) los municipios pueden ejecutar esos recursos dirigidos a diferentes acciones y los jóvenes pueden estar en varias de ellas, salud, educación o en Propósito general. En la bolsa de Propósito General hay unos pequeños recursos donde el alcalde tiene la potestad de enviar mas a salud, educación , agua, deporte o para cualquier programa. Este espacio podría ser una oportunidad para que se hagan programas con el nombre explícito de juventud, aunque dentro de la norma general no aparezca juventud. Por lo tanto, me parece valioso identificar todas las normas territoriales, nacionales, internacionales y sectoriales que permitan generar oportunidades para los y las jóvenes.

LS. ¿Tiene viabilidad la operacionalización del Sistema Nacional de Juventud?

AM. La pregunta que haría es ¿Cuál es la virtud de contar con un sistema? Normalmente los sistemas lo que intentan es potenciar las virtudes, capacidades, competencias o características de las diferentes personas, organizaciones o instituciones. Piensen esto, una persona independientemente hace menos que si lo hace con otras personas; en un sistema se forman redes, asociaciones, etc. Una vez que se generan estas asociaciones, se intenta crear un sistema que las articule, siempre orientadas a lograr un propósito aceptado colectivamente. La virtud del sistema es la posibilidad de generar sinergia o cooperación.

LS. ¿Hay ese propósito, desde Planeación como organismo técnico, de apoyar el desarrollo del Sistema o sólo le corresponde a Colombia Joven liderarlo?

AM. En principio le corresponde a Colombia Joven, nosotros como entidad técnica apoyamos el desarrollo del sistema por medio de la viabilidad de los proyectos, la

movilización de los recursos de inversión hacia los proyectos o los aportes de análisis y proyección, pero la decisión final es de Colombia Joven. Con el Sistema se pueden tomar decisiones concertadas y se orientan las prioridades de organización y de acción presentes y futuras. Un Sistema tiene sus obstáculos, pero creo que se puede hacer más uniéndose con otros que haciéndolo solo.

LS. ¿Hay avances en los enfoques de juventud dentro de la descentralización?

AM. Hay tres cosas que yo miraría. Primera, qué tanto hizo el gobierno antes del 91 en este tema, que fue cuando comenzó con fuerza los procesos de la descentralización en Colombia. Segunda, me iría un poco más atrás y preguntaría qué tanto el gobierno llegó con sus políticas de juventud cuando era sólo oferente y centralista, (antes de 1936, por ejemplo, se gobernaba y se hacían los “planes” sin conocer los territorios, porque no existían los medios para conocerlos. Tercera, qué ha sucedido con el tema juventud después de la reforma en 1991 de la Constitución Política de Colombia.

Desde el sólo centro es difícil tener una fuerte influencia, entonces las preguntas que aparecen son ¿considerando mis capacidades y competencias qué puedo hacer, hasta dónde puedo llegar y bajo qué criterios voy a influir para que otros hagan programas o generen oportunidades para las y los jóvenes?. La descentralización tiene la virtud de facilitar que los mismos municipios, distritos y departamentos puedan atender y visualizar mejor la problemática y la potencialidad de la juventud en su entorno y en su momento, dado que desde el centro no alcanzamos a tener esa mirada tan particular. Es por ello, insisto, que nosotros podríamos facilitar ese proceso y darle las condiciones, las herramientas o información necesaria para que ellos lo hagan. Claro que hay dificultades tales como: que en los planes territoriales no esté incluido el tema de juventud; hay limitaciones de ejecución, se presentan elementos de corrupción, hay déficit, hay otras prioridades, etc.; todo eso se da, pero creo que tiene mayor virtud que desde lo local lo decidan y no desde aquí.

LS. Dice que hay un ámbito favorable para desarrollar un Plan Nacional de Juventud ¿cuáles serían sus recomendaciones sobre las acciones a seguir?

AM. La elaboración del Plan tiene que fundamentarse en la participación. Hay un propósito latente de elaborar un documento CONPES que pueda articular las diferentes acciones públicas y privadas. Hay líneas de política y programas de juventud que están diseñadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Hay una instancia nacional, Programa Presidencial Colombia Joven, que articula todos los escenarios al interior de la Nación, entes ministeriales, instituciones territoriales, grupos juveniles asociados, etc., las entidades que forman parte del Estado, que si no estoy mal van a quedar 19, 13 ministerios, el resto entes nacionales, el sector privado, y las organizaciones juveniles. Por todo ello, y dada la fuerza con que Nicolás Uribe asume los programas y la cercanía que él tiene con el Presidente de la República, considero que hay una buena oportunidad para elaborar e iniciar la implantación de un Plan Nacional de Juventud.

LS. ¿Cuáles serían las principales entidades?

AM. Hay que tener en cuenta todas las instituciones nacionales que forman parte del Estado. Una vez identificado todo ese escenario público, empezar a mirar el escenario privado. Después vincular a las organizaciones no gubernamentales y las instituciones o entidades internacionales, que incluso estudian más que nosotros mismos a la juventud Colombiana, por lo tanto poseen bastante información sobre nuestras problemáticas y cómo resolverlas. Igualmente es necesario fortalecer la academia en el nivel de investigación sobre los temas de juventud; las universidades pueden aportar en la toma de decisiones, “Importa la información pero también el uso que se le dé”, dado que ellas nos permiten fortalecer la cátedra o ayudar en la formulación de políticas públicas de carácter nacional o para ajustar o redireccionar lo que se está haciendo hacia o desde la juventud. Es por ello que ustedes son quienes, una vez hecho ese barrido de instituciones, identifiquen cuáles son las entidades clave que pueden ser socias. En síntesis que puedan sumar significativamente, durante la elaboración e implementación de este proceso.

Entrevista No.2

Entrevistado: Oscar Muñoz, Ministerio de Protección Social, Dirección General de Promoción del Trabajo

Libardo Sarmiento. En su concepto, ¿cómo han evolucionado las políticas de la juventud en Colombia, cuáles han sido sus avances y limitaciones, específicamente en el campo laboral?

Oscar Muñoz. Nosotros venimos de un proceso de fusión. Anteriormente eran los ministerios de trabajo y de salud, ahora se agruparon en el Ministerio de la Protección Social. En nuestro caso, lo que anteriormente era la Dirección General de Empleo actualmente es la Dirección General de Promoción del Trabajo. Antes había una presencia institucional más fuerte, inclusive se apoyaron algunas iniciativas del programa de Colombia Joven a través de “expocamello”, en lo que tuvo que ver con la organización, y se realizó una especie de caracterización de la población joven en el país, básicamente en relación con el mercado laboral, cuáles eran sus posibilidades de acceso, sus limitaciones, etc.

LS. ¿En que año se hizo esta caracterización?

OM. En 1997. La Dirección contrató la realización de una encuesta con el Centro Nacional de Consultoría. Se hizo una caracterización del mercado laboral de los jóvenes, no en todo el país pero sí en las principales ciudades.

LS. ¿Esta encuesta está publicada?

OM. No, lamentablemente ese fue uno de los problemas que se tuvo por falta de recursos institucionales. Este archivo se perdió. Después se dio más apoyo directo al programa de Colombia Joven, las ferias. Eso ha sido básicamente la acción del

Ministerio en lo que tiene que ver con la población joven. Aquí también se hizo una radiografía permanente de la situación del trabajo y del mercado laboral a través de unos boletines que detallaban la tasa de empleo de desempleo de los jóvenes, con base en información DANE.

LS. ¿Programas específicos orientados hacia jóvenes tienen Uds.?

OM. No conozco ningún programa específico. Hace un tiempo se intentó el programa de bachiller empresario. Fue una iniciativa de uno de los ex directores del Ministerio de Trabajo.

LS. ¿Entre qué periodos fue este intento?

OM. Entre 1999 y 2001

LS. ¿Qué pasó con ese programa?

OM. El programa intentaba desarrollar un proceso de capacitación con los jóvenes, concretamente con los jóvenes bachilleres. El joven bachiller se capacitaba en unos determinados aspectos de la organización empresarial durante algún tiempo, unos 6 meses, y durante ese tiempo iba a formular su proyecto, de tal manera que al terminar su ciclo de capacitación ya pudiera salir con un proyecto productivo. Ese programa estaba diseñado para ser coordinado por 4 entidades del Gobierno Nacional: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Educación Nacional; además, apoyaban el Programa Colombia Joven, Dansocial y Sena.

Se conformó un comité de trabajo con el que se pretendía realizar un acercamiento a las diferentes instituciones para firmar un convenio que permitiría que todas estas instituciones sumaran sus recursos y se pudiera gestionar el programa. Lamentablemente no se llegó a ningún acuerdo. Las instituciones no se interesaron en el desarrollo de este programa por varias razones, primero porque el Sena tenía el programa “Joven Empresario” y Presidencia de la República empezó con el programa “Jóvenes en Acción”, entonces, como se duplicaban esfuerzos no era muy adecuado montar otro programa específicamente para jóvenes bachilleres. Más que todo por inconvenientes técnicos no se avanzó más en ese programa.

Actualmente el Ministerio tiene ya una nueva estructura y nuevas funciones. Ahora son tres viceministerios que integran el Ministerio de Protección Social. El Viceministerio Técnico encargado de la parte de planeación de recursos, de estudio, de investigación. Éste va a empezar a elaborar estudios ya sectoriales para caracterizar problemáticas específicas en el mercado laboral. Va a empezar con el mercado laboral rural para extenderlo a otros sectores. Tengo entendido que se abordará algo que tiene que ver con el desempleo juvenil, claro que esto está en estudio, dentro la programación.

LS. ¿Cuales son los otros dos viceministerios aparte del técnico?

OM. El Viceministerio de Relaciones Laborales, al que pertenece la Dirección General de Promoción del Trabajo, y el Viceministerio de Salud y Bienestar.

LS. ¿En este momento lo que está realizando el Viceministerio Técnico es la planeación y desarrollo de investigaciones?

OM. Si, y se van a realizar investigaciones y estudios sectoriales sobre diferentes problemáticas, en ese aspecto.

LS. Con relación a los jóvenes ¿cuáles son los grandes problemas y prioridades en el campo laboral?

OM. Hay dos problemas prioritarios. Uno el problema de la educación y la capacitación; en la medida en que los jóvenes no se capaciten no van a tener capacidad competitiva en el mercado laboral, siempre van a tener esa carencia de conocimientos para acceder a trabajos mejor remunerados y de utilizar mejores tecnologías. El otro referido a la parte empresarial; ¿Cómo se les puede brindar las opciones para formar empresa? Con créditos, preparación para ser empresarios, porque una cosa es formarse, tener una educación media, vocacional y otra cosa es formarse como empresario, tener un negocio, esos son aspectos importantes para los jóvenes. Pero no siempre se puede diseñar programas para formar empresas, sería bueno que todos los jóvenes sean empresarios pero no todos van a querer serlo, entonces hay que facilitarles por ejemplo el acceso a la educación superior: Esos son los dos problemas básicos que se pueden identificar en relación con los jóvenes.

LS. Sobre experiencias que se tienen de los programas de “jóvenes en acción” o “joven empresario” ¿hay alguna evaluación de los resultados?

OM. No la conozco. Lo que tiene que ver con jóvenes en acción, lo debe tener el Fondo de Inversiones para la Paz, alguna evaluación: ¿cuántos jóvenes han sido cubiertos por el programa hasta el momento?, ¿qué resultado se ha visto de cada una de las convocatorias que se han hecho para los jóvenes. Lo mismo para el joven empresario del Sena.

LS. ¿Cómo analiza Ud. este tipo de enfoques, frente a las problemáticas de educación y capacitación? No hablamos de cualquier tipo de capacitación, es acceso a tecnologías que sean competitivas en el mercado, con posibilidad de despliegue de desarrollo y liderazgo empresarial.

OM. Ese puede ser el cuello de botella. Capacitarlos no solamente lo hace el programa de Jóvenes en Acción, puede hacerlo cualquier entidad que tenga este tipo de programas. El problema es como aprovechar esa capacitación específica. Allí es donde viene el segundo problema, cómo podemos generar las condiciones para que esos jóvenes capacitados puedan efectivamente montar su empresa o por ejemplo seguir una capacitación más amplia; pero siempre darles continuidad, seguirles la pista en toda su vida laboral, cómo aprovechó su capacitación. Esa es una de las

falencias que tiene este tipo de programa, se termina la capacitación y hasta ahí llegó la acción del programa, las entidades ya no tienen ninguna responsabilidad.

LS. Para responder estas problemáticas de capacitación, educación y formación empresarial ¿hay algún tipo de programa, alguna oferta del gobierno, aparte de lo del SENA?

OM. Sinceramente no conozco todavía nada. Me imagino que las entidades estarán diseñando algún tipo de programa. El SENA, en su proceso de modernización debe estar haciendo alguna acción, pero no conozco nada en concreto.

LS. Entrando en el campo de la reforma laboral, ¿se incluyó la flexibilización para responder a estas problemáticas?

OM. Sí claro. Se flexibilizó. El contrato de aprendizaje era *sui generis*, desde el punto de vista de la vinculación laboral. La Ley 189 deslaborizó esa relación completamente. Ya no existe vínculo *sui generis* que existía. Era un contrato especial de vínculo laboral, ahora quedó específicamente de aprendizaje, sin vínculo laboral, con un auxilio en la parte electiva, medio salario mínimo en la parte práctica, pero sin las prestaciones que originaba dicho contrato. Eso en lo general frente al aprendizaje, el decreto 934 reglamenta lo que la Ley 189 dijo. La otra parte es la ampliación de la jornada ordinaria. Para que no se generaran pagos extras a partir de las 6 de la tarde, se amplió de las 6 de la mañana a 10 de la noche una jornada ordinaria, lógicamente sin exceder las 48 horas semanales que es el máximo del convenio OIT. Se rebajó la tabla de indemnización por terminación de contrato sin justa causa, flexibilizando la relación laboral, para que los empresarios tengan mas libertad de contratar directamente y en general dar empleo que es la filosofía de esa ley.

LS. ¿Y para los jóvenes?

OM. Específicamente no hay. Se toma el joven como trabajador en general, exceptuando el aprendizaje que por lógica son jóvenes.

LS. ¿Cuál es la expectativa frente a la reforma?

OM. Que genere empleo. Independientemente de los subsidios establecidos en la ley para las pymes, los subsidios al empleo, la ley tiene mas o menos 5 grandes tópicos: los subsidios al empleo y al desempleo, la reforma laboral propiamente dicha en el código sustantivo, el contrato de aprendizaje y las cajas de compensación familiar. El Ministro Londoño promovió la fusión y reestructuró mucho las cajas de compensación familiar, aduciendo que estas eran el paraguas que debía tener la seguridad integral de la mayoría de los colombianos, independientemente sean empleados con vínculo o no. Entonces la parte de los subsidios es con las cajas de compensación. El decreto 827 establece los montos de las partidas para que las cajas otorguen créditos e incentivos al empleo y la protección al desempleo. Esa es la ley en su ámbito general. A la Ley 189 se le define “de empleabilidad”, como la llama el gobierno.

LS. ¿Se espera unos objetivos de generación de empleo altos?

OM. Claro

LS. ¿Va a haber seguimiento?

OM. Claro hay una comisión que se va a crear.

LS. ¿En la reglamentación se beneficia a los jóvenes?

OM. Esas son un tipo de acciones que si bien no están enfocadas a los jóvenes específicamente, de una u otra manera los van a beneficiar, sobre todo lo del contrato de aprendizaje. Van a incrementar las vinculaciones de estos jóvenes a las empresas. Esa es una parte de la solución a los problemas de empleo de los jóvenes. No dejarlos sólo en la parte de la capacitación, sino vincularlos a través de este contrato. Qué bueno que las empresas empiecen a ver que esa es una forma de enganchar gente calificada.

LS. ¿Dentro de las nuevas opciones de este Viceministerio, cuáles serían las estrategias en la promoción de empleo?

OM. Nosotros en este momento tenemos varios segmentos de la población a los cuales debemos atender. Uno es el de las poblaciones vulnerables: mujeres cabeza de familia, desplazados, población con discapacidad, etc. Están también las personas que acceden por primera vez al mercado laboral, donde estarían los jóvenes, o sea, la preparación para el trabajo, como brindarles instrumentos para que ellos puedan acceder al trabajo.

Igualmente, la parte que tiene que ver con el control de intermediación laboral, que es un problema espinoso en el país, porque tiene que ver con diferentes mecanismos de intermediación laboral. El del SENA no tiene ningún problema porque es una entidad pública y como tal tiene mecanismos de transparencia bastante fuertes. En los privados si hay mas problemas, sobre todo en lo que tiene que ver con las bolsas de empleo y las empresas de servicios temporales; muchas de ellas contratan las personas independientemente de su rango de edad y a veces se presenta una sobre explotación. Hay que generar mecanismos de control a esas empresas para que presten adecuadamente el servicio para el cual fueron creadas.

Otra de las líneas de acción que tiene nuestra dirección y que las cumple a través del viceministerio es el de apoyo a las iniciativas que vienen de los entes territoriales. Este es un aspecto importante, vincular todas estas acciones a los municipios y los departamentos

LS. ¿Cuáles?

OM. Se está trabajando la conformación de los consejos regionales de empleo. Esa es una iniciativa que si bien es cierto venía desde mucho tiempo antes, promovida por el

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el ministro Londoño la retomó y le dio fuerza. En este momento se están conformando los consejos. Esta dirección está tratando de vincular a los empresarios y a las autoridades locales y departamentales con el propósito de implementar empleo. Se hacen compromisos concretos para que ellos puedan generar las condiciones de crear nuevos puestos de trabajo.

LS. ¿En todas las regiones del país?

OM. En este momento están Valle, Cauca, Antioquía, Caldas, Manizales y Santander. Se irán extendiendo en la medida en que las autoridades regionales y locales vayan manifestando su interés por conformarlos. Es muy importante anotar que estos comités se reactivaron desde otro ángulo: invitando al empresariado que es quien genera el empleo, porque antes dichos consejos eran más que todo burocráticos, o sea alcalde y gobernador, pero sin un compromiso institucional, porque estábamos acostumbrados al enfoque paternalista. El enfoque que está dando esta administración es convocando al sector empresarial y uniendo al sector público que es quien convoca

LS. ¿El Ministerio da apoyo técnico?

OM. Claro, técnico y de capacitación. La idea es que alguien del sector privado asuma la secretaría técnica para que junto con el gobierno municipal y/o departamental se genere el empleo que se necesita, mirando las condiciones específicas del entorno de cada una de las localidades.

Es un reto fuerte. Sobre todo por que Colombia ha sido un país de empresarios pero con egoísmo. Entonces es tratar de sumar esfuerzos. No el gobierno por un lado y los empresarios por el otro, sino que todos estemos dentro de un mismo esfuerzo. Estos municipios son de todos, del alcalde, de la administración, del empresario y del trabajador. Este es el enfoque que se le da.

LS. ¿Qué otros cambios hay?

OM. En la parte que tiene que ver con las iniciativas locales de empleo –ILE. Aunque este programa ya venía también desde el Ministerio de Trabajo, nosotros hemos iniciado la primera fase de las ILE en varios municipios de Boyacá: Tunja, Chiquinquirá, Duitama y Sogamoso y en Cundinamarca: Fusagasugá y en dos municipios del Valle del Cauca. A partir de las potencialidades que tienen los municipios se trata de empezar a generar nuevos yacimientos de empleo. Buscar, por ejemplo, si el municipio tiene vocación agropecuaria y dentro de esa línea agropecuaria se pueden generar unos proyectos productivos empresariales que empiecen a transformar estos productos agropecuarios en productos agroindustriales. Productos agroindustriales que puedan tener mercado no sólo local sino departamental, nacional y en lo posible internacional. Esos proyectos productivos son apoyados por las administraciones municipales y por los mismos empresarios.

LS. ¿Cuándo empezaron las ILE?

OM. En el nivel metodológico se empezó en el año 1996. Se le dio el carácter metodológico, se identificaron las líneas que se iban a tener en cuenta, se caracterizó y se aplicaron las pruebas piloto que iniciaron en el año 99 y terminaron el año pasado. Las tenemos únicamente en la primera fase que es la identificación de los recursos y de las potencialidades de los municipios, de los recursos que pueden dar los empresarios y el gobierno local, y de los potenciales empresarios que estarían vinculados a ese programa. En este momento tenemos que abordar la segunda fase que es la de coger esos diferentes aspectos: recursos, potencialidades, apoyos, etc. y unir los empresarios ya en los proyectos que van a ser realizados, es decir, tendríamos que analizar los estudios de factibilidad, los apoyos financieros, identificar las fuentes de financiación y empezar con las empresas. Esa es una de las cosas que tenemos que iniciar ahora.

LS. ¿Todas estas políticas se orientan a la generación de empleo en lo local?

OM. Si porque el municipio es el promotor del desarrollo económico y social. Ahora con la Ley 715 de 2001, se le da algunos recursos para el manejo del empleo. Ese es un proceso que también estamos aquí reglamentando. La ley 715 en el artículo 76 (competencias del municipio en otros sectores) concretamente en el numeral 18 habla de los municipios como promotores del empleo y protección a los desempleados, se le da competencias y una parte de los recursos del Sistema General de Participaciones puede ser invertida en programas específicos de promoción del empleo. Puede ser que no sean miles de millones, pero, por ejemplo, un municipio de sexta categoría que cuente con 7 mil habitantes, puede tener por lo menos 50 millones de pesos anuales sólo para empleo. Algo se puede hacer, empezar a exigir a los municipios que empiecen a dar resultados en esas áreas. Obviamente el esquema prevé que el Ministerio de la Protección Social junto con otras entidades, como el SENA, el Ministerio de Industria y Comercio, entren a apoyar a esos municipios, con asistencia técnica, con capacitación, con recursos en la parte financiera: Lo importante es que los municipios se van a convertir en los actores principales de la promoción del empleo.

LS. ¿Está en proceso de reglamentación el artículo 76, numeral 18 de la Ley 715?

OM. Lo estamos reglamentando. Vamos a ver como facilitamos a los municipios los mecanismos para que ellos puedan ser gestores y ejecutores de esos recursos. Obviamente, van a tener el apoyo nuestro, con procesos de capacitación, etc. de tal manera que se los oriente en cómo utilizar mejor los recursos.

Se deben crear las condiciones para que el sector privado se pueda desarrollar en sus respectivos territorios, eso es lo que intenta este artículo. Son apoyos interesantes y dentro de este marco la población joven tiene un gran potencial. Inclusive se van a hacer foros en el nivel regional donde van a convocar a todos los jóvenes para empezar a vincularlos con los procesos de planeación. Sobre todo si para el próximo año (2004) ya vamos a tener nuevos alcaldes y nuevos gobernadores, los jóvenes pueden incidir en el proceso de planeación y en sus respectivos planes municipales, para lo que es necesario fortalecer los consejos municipales de juventud.

Es bueno en ese campo ver qué tipo de injerencia pueden tener esos consejos municipales de juventud. Que no sea como los consejos de planeación que son consultivos pero no pasan de allí. Los alcaldes no les prestan mucha atención. Realmente los consejos requieren más de la voluntad de los alcaldes, en particular los CMJ.

LS. ¿La reforma laboral y toda esta reglamentación va a tener equipos de seguimiento y evaluación?

OM. Si, la misma ley lo trae, en los artículos 45 y 46. En el 45 define quienes y en el 46 que deben hacer: *“A partir del regimiento de la ley confórmese una comisión de seguimiento y verificación de las políticas de generación de empleo previstas en la presente ley y conformada por dos Senadores de la República, dos Representantes de la Cámara designados por las mesas directivas de Senado y Cámara respectivamente, el Ministro de Protección y Seguridad social, el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores”*. Esa es la conformación concreta.

Las funciones se las asignaron de una vez: *“la comisión de seguimiento y verificación de las políticas de generación de empleo tendrá las siguientes funciones: primero, solicitar a todos los sectores empresariales la información de cada empleo adicional generado en su planta de personal; segundo, recomendar permanentemente estudios estadísticos para determinar el número de creación de nuevos empleos formales; tercero, rendir informes trimestrales de la disminución de la tasa de desempleo como consecuencia de la generación de empleo prevista en la presente ley; cuarto, dar a conocer a la opinión pública, por todos los medios de comunicación, las empresas que han creado empleos con base en las medidas adoptadas a partir de la vigencia de la presente ley; quinto, conceptuar y analizar los proyectos de ley con base en un diagnóstico y análisis de las políticas sociales del Estado, presentando a más tardar el 30 de junio de cada año las conclusiones y acciones para el fortalecimiento de una política integral de protección social de los colombianos, teniendo en cuenta su viabilidad institucional y financiera”*. *“Transcurridos dos años de la vigencia de la presente ley (vigencia del 27 de diciembre de 2002), la comisión de seguimiento y verificación así establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”*.

LS. Excelente que haya quedado prevista la conformación de una comisión de seguimiento y evaluación de los efectos de la reforma laboral. Considero que si bien legalmente los jóvenes no hacen parte de esta comisión, el Programa Presidencial Colombia joven, podría cumplir un papel muy importante haciendo seguimiento a la Ley y evaluando el impacto en los jóvenes.

OM. Es correcto. El mismo Presidente en su Plan de Desarrollo, ha hablado siempre de un Estado comunitario, es decir que nos involucremos todos, desde los diferentes ángulos. Es importante que el joven se integre, sensibilice y capte qué derechos tiene y qué obligaciones puede pedir que se cumplan.

LS. Finalmente, ¿cuál considera puede ser la coordinación entre Colombia Joven y un Ministerio, tan fuerte ahora, como el de Protección Social, en materia de empleo y capacitación para los jóvenes?

OM. En ese aspecto se debe impulsar que los jóvenes se involucren mas activamente en las cuestiones públicas. Que tengan una mirada crítica hacia la acción pública. Hay mucha desmotivación por parte de los jóvenes, pienso que es producto del desencantamiento en el aspecto de la participación, pero hay que buscar que los jóvenes se involucren mas.

Entrevista No.3

Entrevistado: Camilo Montes, Asesor Dirección Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

Libardo Sarmiento. ¿Cuál es su opinión sobre las políticas de juventud en Colombia?

Camilo Montes. En los tres últimos años me dediqué a ser empresario lo que me permitió estar cercano a algunas políticas de Juventud: estuve en la incubadora de base tecnológica de Antioquia, participé en el programa de “Jóvenes Exportadores” del Ministerio de Comercio Exterior y en las dos ultimas versiones de “Expocamello”. Ahí conocí a varia gente del Programa Presidencial Colombia Joven. Había buenas intenciones en el tema y alto poder de convocatoria. Pero faltaban herramientas puntuales que se les puedan transferir al joven para ejercer esta política.

LS. ¿Qué tipo de herramientas?

CM. Le pongo un ejemplo. Espacios mucho más periódicos para debatir sobre políticas de empleo, empleabilidad y este tipo de cosas. Los jóvenes en el nivel mundial hemos empezado a comprender que el rollo de empleo también está en nuestras manos. Ojo: no es solo cuestión de auto empleo, si no también generación de empresa y espacios de trabajo para otras personas. Recuerde que cada vez más y con más conocimiento, están egresando los jóvenes de las universidades lo que permite generar empresas con valor agregado. Los jóvenes tenemos menores riesgos que las personas de mayor edad; generalmente tenemos menos responsabilidades económicas y podemos asumir libremente la creación de una empresa. Ese tipo de herramientas son las que se deben articular como política de juventud. Cuando comienza la empresa una de las variables mas complejos es generar credibilidad, es ahí donde se pueden desarrollar herramientas puntuales que den un aval al emprendedor para poder llegar a los clientes.

Conocí un poco el tema de participación ciudadana y los consejos de juventud, me pareció muy interesante. Es una forma de crear ciudadanos integrales bien importante, de pronto hay que montar estrategias publicitarias que le lleguen más al joven del común. A mi me gustó cuando lo hicieron con el programa Francisco el matemático, porque llegaba fácilmente a los jóvenes. Así como los cigarrillos están metidos en la fiesta de los jóvenes, las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, la ropa y demás, también, es importante que programas de juventud se metan en el día a día del joven y expliquen y demuestren por que la importancia de este tipo de herramientas.

LS. ¿Han existido políticas de juventud en Colombia, estructuradas, con programas, con financiamiento y metas claras?

CM. Cuando uno lee los programas podría pensar que si. El problema son los dientes y las herramientas que realmente salen de esa política. Cuando leía los lineamientos del Viceministerio de la Juventud me parecía muy interesante y bien estructurado. El problema es como hacerlo realidad y ese es el reto de las políticas de juventud en este momento.

LS. ¿A qué se debe que estas políticas no tengan esas herramientas para su ejecución, cuál es el problema, mal diseño de políticas?

CM. Falta comprometer a los jóvenes del común en el proceso. Obviamente hay que tener orientaciones y marcos estratégicos que puedan darle a la gente. Pero es claro que hay que tener espacios de participación en los que los jóvenes puedan decir que es lo quieren.

LS. ¿Esos espacios se han presentado?

CM. No son visibles. Es posible que existan, pero no son muy visibles a la gente del común. Hay que reconocer las buenas intenciones de Colombia Joven, han hecho mucho con los pocos recursos disponibles.

LS. Los consejos municipales son un espacio ¿o no son tan representativos de la base social?

CM. Pueden ser un espacio. El problema es que los consejos se utilizan más como una plataforma política del joven que tiene aspiración política. Si está bien manejado, no tiene nada de malo, pero de pronto el joven que participa en estos espacio no es el joven del común. Teóricamente la Ley dice que esos son los espacios de representatividad. Es importante que aquí lleguen jóvenes que representen grupos de interés como estudiantes, deportistas, nuevos empresarios, que se han ganado el reconocimiento por sus éxitos o fracasos, jóvenes del común que están dispuestos a participar.

LS. ¿Qué otros espacios podrían generarse?

CM. Hay trabajos construidos por jóvenes. Por ejemplo, las organizaciones en las universidades, los periódicos estudiantiles, en los colegios están los grupos deportivo

culturales, cine club, etc. Lo importante es identificar cuáles son los que realmente canalizan el sentimiento del joven del común.

LS. ¿Uno de los limitantes ha sido los sistemas de participación, que otra dificultad se presenta?

CM. Divulgación. Por ejemplo, cuando terminó “Expocamello” la gente comentaba: “nosotros porque no nos habíamos enterado de lo maravilloso que es esto”. Son espacios importantes pero falta divulgación. La gente no llega a ellos. Obviamente el joven es apático y es difícil romper esa apatía, pero así como es apático, también es entusiasta y apasionado cuando le tocan la vena.

LS. ¿Colombia necesita actualmente de una política de juventud?

CM. Si, claro. Tenemos que generar estrategias, tácticas y operaciones que permitan competir con los grupos al margen de la ley por el reclutamiento de nuestros jóvenes.

LS. ¿Cuáles son los requisitos que debería tener esa política, además de publicidad y participación?

CM. Existen unos elementos: Primero, tienen que hacer ver al joven no sólo como el futuro del país, también como el presente. Es claro que hay que sembrar para recoger, pero en el joven también se puede recoger desde el principio. La segunda herramienta en la política de juventud sería mostrarle al joven como autoconstruir unas propias fronteras de bienestar y Tercero, tener un sistema de articulación, de programas, estrategias, instrumentos y herramientas, que ya existen para los jóvenes, que la verdad yo las vine a conocer, las del SENA, sólo hasta cuando vine al SENA, me parece ilógico eso.

LS. ¿Qué espacios de articulación hay en el nivel gubernamental?

CM. Yo conocí en el nivel nacional el que se llamaba jóvenes emprendedores y exportadores del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, donde se articulaban el SENA, el Ministerio de Comercio Exterior, Proexport, Bancoldex, entre otros para apoyar la creación de empresas por parte de los jóvenes. Ahora lo volvieron un espacio no exclusivo de jóvenes sino más abierto. Es un espacio muy importante que perdimos los jóvenes. Era una forma de equiparar a los grandes exportadores con los jóvenes exportadores entre 18 y 25 años.

Está el tema de Colombia Joven donde hacen un esfuerzo muy importante con Expocamello. También Jóvenes en Acción, que ahora está pasando al SENA, donde se articulan centros de formación para llegar a jóvenes de SISBEN 1 y 2; y están las universidades públicas y privadas ampliando cobertura. Es claro que estas políticas tienen que ir fuertemente conectadas a los centros de formación. Ese es el día a día del muchacho, de los que logran acceder a los sistemas educativos formales e informales.

LS. ¿Hay espacios de coordinación entre instituciones de gobierno para ejecutar las políticas de juventud?

CM. No existen. Alguien tiene que liderar ese tema. Hay disposición, la gente está dispuesta a trabajar articuladamente, pero alguien tiene que ser el doliente del tema.

LS. ¿El enfoque de la política social sigue siendo sectorial?

CM. Cada uno está haciendo lo suyo. Hay que atender la invitación que hace el Presidente para que todas las entidades trabajemos juntos.

LS. ¿En el SENA con qué enfoque están trabajando?

CM. Nuestro enfoque son los jóvenes y buscamos articular una política nacional de emprendimiento hacia ellos. Generalmente nuestros usuarios han sido jóvenes que salen a buscar un primer empleo y necesitan formación para esto. Ahora hay una nueva orientación, en la que queremos que el muchacho no salga sólo a buscar un empleo sino a crear una empresa. Estamos poniendo en marcha estrategias que permiten desarrollar una cultura del emprendimiento empresarial hacia la creación de empresas.

Con mucho orgullo estamos recibiendo de la Presidencia de la República el programa “Jóvenes en Acción”, éste busca a través de cursos cortos (tres meses teóricos y tres meses prácticos) incrementar el nivel de empleabilidad de los jóvenes en el país. Buscamos llevar el programa hacia las instituciones de formación del país. Por ejemplo, capacitar a un joven como soldador en conceptos básicos durante tres meses, después llevarlo a una empresa a soldar durante otros tres. Al final de esos 6 meses el muchacho ya tiene una teoría y una práctica que mejora su nivel de empleabilidad, su condición frente al trabajo.

Inicialmente este año vamos a operar con recursos del FIP -Fondo de Inversiones para la Paz-. Ya está abierta la convocatoria para que las instituciones del país presenten los programas de formación. Luego se abre la convocatoria para los muchachos. Este año (2003) operaremos con recursos del FIP y recursos del SENA, el otro año será exclusivamente con fondos del SENA.

LS. ¿Qué cobertura tiene?

CM. Esperamos formar en lo que queda de este año, 25.000 jóvenes en las 7 principales ciudades capitales del país. Vamos a hacer una prueba piloto en tres ciudades adicionales con recursos del SENA: San Andrés, Ibagué y Sincelejo, que no son tan grandes.

Hay una entidad que se llama ECAP (Entidad de Capacitación) ellos presentan un programa de formación al SENA que debe cumplir las características de cursos cortos; el SENA lo que hace es financiar el curso y dar un apoyo de sostenimiento. El joven se

forma no sólo en la parte técnica sino también en valores, en la estructuración de su proyecto de vida.

LS. ¿Qué estratos socio económicos son?

CM. SISBEN 1 y 2

LS. ¿Aparte de jóvenes en acción?

CM. Se tiene una versión rural de Jóvenes en Acción llamada “Jóvenes Rurales” donde esperamos llegar a mínimo 5.200 alumnos campesinos en 167 municipios del país. Ahí el SENA directamente ejecuta la formación y damos un apoyo de sostenimiento diario de 5.000 pesos para que los alumnos puedan estudiar.

Nosotros tenemos una proyección, cerca del 70% de nuestro usuarios son jóvenes. Este año vamos a tener 1'950.000 estudiantes, lo que indica que el SENA va a tener en una gran parte de los jóvenes colombianos; esto es, 1'365.000 jóvenes. Es una apuesta muy importante que hace el país en favor de los jóvenes.

También estamos trabajando un programa muy fuerte de bienestar al alumnado. Estamos generando espacios de cultura ciudadana, de participación democrática, promoviendo asociatividad entre ellos para la creación de empresas. Se está estructurando todo esto con un plan integral para atención a los jóvenes, tema transversal a todos los cursos. La idea es crearles y desarrollarles espacios alternos al tema académico, entonces viene todo el tema cultural, teatro, música, deportes.

LS. ¿Es la primera vez que el SENA tiene ese enfoque de formación integral de los jóvenes?

CM. No. Durante 46 años hemos estado formando jóvenes del país.

LS. ¿Pero una cosa es la formación técnica y otra es incluir el tema de formación ciudadana e integral.

CM. Teóricamente la formación del SENA era integral, pero no se ejercía. Vemos grandes diferencias cuando hablamos con los jóvenes y los expertos y les preguntamos que era para ellos una formación integral y cuando hablamos con hemos comprendido que va mucho mas allá de la formación técnica, de dar muchos cursos puntuales. La formación integral es le permite al joven desarrollar una forma de pensar.

LS. ¿Con esta administración comienza la formación integral?

CM. No comienza, pero si se fortalece. Es una de las cuatro revoluciones que propone esta administración. Por ejemplo, en lo cultural y deportivo había pequeños esfuerzos: los alumnos de Valledupar participan en el festival vallenato, los del Antioquia tienen un campeonato de futbol, etc. Pero no había una estructura cultural y deportiva fuerte,

donde se realizaran actividades y representaciones culturales propias de cada región. Eso es lo que hasta ahora estamos construyendo, ya dimos un primer paso firmando un convenio de cooperación con Coldeportes de cobertura nacional.

LS. ¿Espacios de participación que van a crear?

CM. La idea es fortalecer los espacios de representación de los alumnos, para que ellos participen en decisiones sobre su formación. Por ejemplo: que ellos puedan calificar a los instructores de una forma equitativa, que no sea desquite; que ellos constituyan asociaciones para que ofrezcan servicios al SENA: por ejemplo que ellos mismos administren las cafeterías, los centros de copiado, las bibliotecas, el mantenimiento a los centros de formación, en general, una participación decidida en la estructura del SENA.

LS. ¿La cobertura está aumentando?

CM. Si, estamos duplicando la cobertura. Pasaremos de formar un 950.000 alumnos en el 2002 a 1'950.000 en el 2003. A la Julio de 2003 están comprometidos para la formación 1'450.000. Estamos haciendo fuertes ahorros administrativos para poder financiar la ampliación de la cobertura.

LS. ¿El ajuste fiscal ha tocado al Sena?

CM. Redujeron el presupuesto casi en 14%. Pero vía eficiencia, reorientación de las inversiones, ampliación de la utilización de la capacidad instalada y con buenos sistemas de información, podemos ampliar cobertura. El año pasado se formaron 950.000 personas, este año esperamos 1'950.000.

Cuando el nuevo Director llegó, de cada 20 personas que trabajaban en la entidad, 3 estaban en la dirección general, 11 en las regionales y 6 en los centros. La capacidad de formación que se daba en los centros era muy poca. Con la reestructuración, esperamos que nos llegue 1 persona en la dirección general, menos de una en la regional y 18.5 en los centros. Con los mismos recursos podemos ampliar capacidad y cobertura.

De todas maneras necesitamos nuestro presupuesto completo para poder formar más y mejores colombianos.

LS. ¿Ese cambio de operar funciones por procesos que implica?

CM. Implica que nos vamos a convertir en una Organización de Conocimiento para el país. Implica que no vamos a duplicar los procesos. Antes se hacía un proceso para cada centro, ahora hacemos uno que nos sirve para todos los centros. Implica eficiencia, desburocratización y redireccionamiento del cuerpo administrativo a la parte misional: la formación profesional. Obviamente implica cambios estructurales. Sí la persona tiene al lado alguien que le hace su trabajo ya le va tocar hacerlo a el mismo, pero también implica un tema de formación de cultura organizacional, rescatar los valores propios del SENA.

LS. ¿En el campo de la descentralización?

CM. El SENA en los últimos 12 años había generado una grasa burocrática y clientelista que no le permitía ser ágil y flexible. Durante este primer año nos hemos dedicado a quitar, a reducir esta grasa. Cuando el Director llegó a la entidad había más de 3.500 contratistas administrativos en el nivel nacional, en marzo de este año quedaban 350, hay una reducción significativa. Teniendo la entidad desburocratizada, la podemos descentralizar.

LS. ¿La descentralización es un hecho?

CM. Sí, estamos trabajando a paso agigantados. El tema de meritocracia nos ayuda mucho, como es la elección de los nuevos directores regionales. Antes era un puesto político, era del congresista o de un senador de cada región y un andamiaje político para las elecciones. Un proceso de selección meritocrático permite estar libre de compromisos políticos, permite estructurar su función de la misma forma y desarrollar los procesos respectivos..

Con la reestructuración del SENA, esperamos que los Jefes de Centro (responsables de la operación) también pasen a ser cargos de libre nombramiento y remoción, nombrados por méritos.

LS. ¿Va a ser desconcentración o descentralización?

CM. Descentralización. La idea es permitir que las regionales y los centros tomen decisiones. Lo que buscamos es que la Dirección General pueda dedicarse a actividades estratégicas, a interpretar la realidad de una política nacional traduciéndola en planes, programas y actividades que debe realizar la entidad. Las direcciones regionales se van a dedicar a una actividad táctica, concepto de alianzas, articulación con entidades de orden regional, monitoreo de lo que está ocurriendo con el empleo, con la situación regional. Los centros se dedicarán a la parte operativa que es la formación.

Cuando hicimos el levantamiento de los procesos de la entidad, encontramos que en la Dirección General se realizaban actividades tácticas y operativas. Esas hay que descentralizarlas. Por ejemplo, había instructores adscritos a las direcciones regionales pero ¿a quien le van a dar clases si los alumnos están en los centros? Le pongo otro ejemplo: En Bogotá se desarrollaba el programa académico de “Técnico Profesional en Pesca” y se lo mandaban a la seccional de San Andrés. En la regional San Andrés le dicen al instructor “este es el contenido de pesca que usted tiene que desarrollar, de las 3.500 horas para formación de técnicos en esta área se tienen que dar 500 horas en pesca con redes”; claro que un pescador tiene que aprender a pescar con redes, pero resulta que en el archipiélago de San Andrés y Providencia hace 15 años se prohíbe pescar con redes; pero como ahí dice que tiene que darle 500 horas, el instructor tiene que darles 500 horas a los alumnos. Eso ocurría en la Entidad porque aquí en la dirección general se hacían cosas operativas, como diseñar

contenidos que es un proceso operativo que se debe hacer en los centros. Se levantaron 300 actividades que se hacían en los centros a nivel táctico y estratégico.

Entonces cuando la entidad esté descentralizada, y volviendo al ejemplo de la pesca, en la Dirección General interpretamos si es o no una orientación estratégica del país el apoyar la pesca, qué características económicas, sociales y políticas presenta el sector pesca y cuál es su prospectiva. Eso nos permite decidir si lo que necesitamos son técnicos o tecnólogos. En la regional se coordina la pertinencia del programa con las demás instituciones como la Marina, DIMAR, la Corporación ambiental y la comunidad y en los centros se diseña y ejecuta el programa de formación.

LS. ¿El enfoque es de oferta o cómo analizan la demanda?

CM. El SENA esta haciendo 4 grandes revoluciones. Ya hablamos de la primera que es el tema de emprendimiento. La segunda, el fortalecimiento de todo el sistema nacional de educación no formal. La tercera devolver el SENA a los verdaderos dueños: Los Alumnos (Gestores de Información, Conocimiento y Tecnología). La cuarta es la formación pertinente y flexible por proyectos y competencias laborales. La formación por competencias laborales tiene un instrumento bien importante para la pertinencia que son las mesas sectoriales, donde están los empresarios; por ejemplo, en el caso de la pesca, estarán empresas privadas como Vikingos, la CAR que maneja todo el medio ambiente, el Ministerio de educación, etc. Estas mesas están conformadas especialmente por empresarios que le dicen al SENA las competencias laborales de cada egresado del SENA, cuantas personas con este perfil requieren de acuerdo con crecimiento de su sector, entre otros. Luego el SENA con esta información diseña el contenido de cada programa lo que permite garantizar que los jóvenes que formamos podrán encontrar un empleo o crear una empresa.

LS. ¿Eso es nuevo? Antes era un enfoque de oferta?

CM. Antes era un enfoque de capacidad instalada. Uno pregunta en Boyacá que programas de formación dábamos, la respuesta es secretariado y auxiliar de enfermería, pero resulta que a Boyacá ya no le cabe más enfermeras y secretarias. Y uno pregunta por qué damos eso, la respuesta es porque es lo que saben dar los instructores. Ahora hay un enfoque en la demanda que nos permite diseñar y ejecutar programas mas pertinentes para Boyacá como joyería de esmeraldas, turismo y agroindustria, entre otros.

LS. ¿Y el tema de empleo, en particular la intermediación laboral?

CM. Otro de los servicios que ofrece el SENA a la comunidad es la intermediación laboral, donde los empresarios reportan sus vacantes y los aspirantes (desempleados) que necesitan trabajo van y se registran.

En la actualidad el SENA cuenta con 75 Centros de Información en todo el país, que han ayudado durante el primer trimestre a 27.704 personas a encontrar trabajo. Los

empresarios nos reportaron 69.232 vacantes que están disponibles para que los desempleados apliquen.

Es muy importante anotar que a partir del 30 de septiembre, este servicio se ofrecerá a través de Internet, lo que permitirá ampliar cobertura y ayudar a que mas colombianos encuentren trabajo. También estamos haciendo alianzas con gobernaciones y alcaldías, que nos permitió pasar de 50 centros a 75 Centros en todo el país.

Es una herramienta bien interesante para los jóvenes. Además podemos medir el mercado laboral y ofrecer programas mucho mas pertinentes.

LS. ¿Quién puede acceder al SENA?

CM. Hay unos requisitos que dependen de cada programa.

LS. ¿Hay un limite de edad?

CM. Creo que no. En estos días se graduó uno de ochenta y tres de años. También hay alumnos de 14 años. De todas maneras, nuestra mayor orientación son lo jóvenes de Colombia.

LS. Volviendo al tema de descentralización ¿cómo se va a articular el SENA con el municipio?

CM. Hay una articulación muy amplia con el Ministerio de Educación para que a través de las secretarías de educación y entes descentralizados y certificados podamos apoyar la media técnica y académica (Bachillerato).

Otro punto importante para lograr la articulación es el nuevo rol de los directores regionales, eso hace parte de la reforma de la entidad y está en el plan estratégico. Antes estos directores regionales se dedicaban a procesos internos de la organización, actividades administrativas, control político, pero no le generaban un valor decisivo a la organización. El nuevo rol de ellos es el monitoreo estratégico, un monitoreo táctico y de relación: desarrollo de alianzas y convenios, compartir infraestructura, participar en los planes de desarrollo regionales y municipales. Hay regiones donde la infraestructura del SENA es la mas importante del municipio, lo que debe hacer el nuevo director regional es volcar la organización a disposición de los ciudadanos y las entidades. Obviamente, eso no es automático. Hay que desarrollar habilidades.

La reestructuración del SENA busca fortalecer los centros como foco estratégico, así ganan mucha autonomía administrativa para poder hacer alianzas locales con instituciones, alcaldías, gremios, empresarios que permita ampliar cobertura y calidad.

LS. ¿Es más desconcentración que descentralización?

CM. No, por que la idea es que ellos puedan tomar decisiones. Se ha dado un crecimiento de 300 % en alianzas con municipios, desde programas para empleo

hasta programas de formación. ¿Qué estamos haciendo? Le decimos a los alcaldes que no nos pidan infraestructura para centros, más bien utilicen la que tienen y nosotros ponemos nuestros instructores, conocimiento y materiales de formación. Eso también es nuevo antes se ampliaba cobertura construyendo edificios.

LS. ¿Cuál puede ser la vinculación directa del SENA con una Política Pública y Nacional de Juventud?

CM. El Presidente nos lo ha dicho, el SENA puede ser la herramienta más importante para construir la paz, por que está en lugares del país donde no hay más de instituciones fuertes. Y son lugares donde generalmente hay mayor conflicto. Eso implica que nosotros podemos aportar a que los muchachos cambien su manera de pensar. Ese sería nuestro aporte. El SENA es una entidad que tiene “dientes” para poder llegar directamente al ciudadano del común.

LS. ¿Y su aporte y coordinación con Colombia Joven?

CM. Sí nos metemos de lleno en el tema de la formación de una cultura ciudadana con todos nuestros jóvenes, el Programa Presidencial puede ayudarnos a construir espacios de participación. Por ejemplo, montar todo el sistema de representación del alumnado, ayudarnos a formar a estos jóvenes de manera integral. Asimismo, podemos permitir el acceso a las infraestructuras del SENA a todo tipo de jóvenes, no sólo los alumnos.

LS. ¿Actualmente existen procesos de coordinación con Colombia Joven?

CM. Hemos intentado hacer algunas cosas, pero todavía no se ha cristalizado.

LS. ¿En su opinión, cuáles serían los temas centrales que debe incluir una Política Pública de Juventud?

CM. Lo primero es la generación de empresas por parte de jóvenes, empezando ahora y continuando esta estrategia hacia el futuro; el segundo, es todo lo que implica participación ciudadana de los jóvenes; el tercero, información y formación en salud sexual y reproductiva.

LS. En el tema de empleo, ¿Cree que con el sólo estímulo a la formación de empresas se resuelva esta problemática que enfrentan los jóvenes principalmente; 33,1% de los jóvenes entre 19 y 25 años no tiene trabajo?

CM. Para crear empresas es necesario desarrollar un pensamiento estratégico o “empresarismo” que llaman. Cuando el muchacho piensa como empresario encuentra empleo más fácil al entender la dinámica de una empresa. Además si algunos emprendedores se vuelven empresarios (constituyen su empresa) estamos garantizando el crecimiento presente y futuro del país.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, se promoverá la creación de bolsas virtuales de empleo a escala local, municipal, distrital y nacional, en coordinación con

los sectores público y privado. Esto permitirá acceder a los puestos de trabajo que en la actualidad necesitan los empresarios.

LS. ¿Aparte del SENA, cuáles otras instituciones lideran estos procesos?

CM. El llamado del SENA es a articular más que liderar. Por eso hemos sido muy visibles. Para aumentar el número de personas que reciben capacitación, el SENA se apoyará en la construcción del Sistema Nacional de Formación para el trabajo. Juegan un papel muy importante las universidades, los centros de formación, las Cámaras de Comercio están participando decididamente en el tema, los gremios; la ANDI nos ha apoyado mucho y FENALCO. Para el sector privado es muy importante que haya nuevos empresarios.

LS. ¿Quiere agregar algo, frente a la política de juventud?

CM. Pienso que la política y su coordinación en un documento CONPES tienen que buscar, de una parte, generar información y resumir todos los esfuerzos que están realizando las instituciones en materia de juventud y de otra, potenciar todo lo que tenemos de manera participativa. Recordemos que el país lo cambiamos rápidamente si apostamos en la Juventud.

Entrevista No.4

Entrevistados: María Eugenia Osorio, Ministerio de Agricultura
Mónica Arcila, IICA, Grupo de la Red Hemisférica de Jóvenes
Luis Carlos Ramírez, Gobernación de Cundinamarca, Asesor
Secretaría para el Desarrollo Social,
Alianza Interinstitucional – AI - (Colombia Joven, IICA, Ministerio de Agricultura y
Gobernación de Cundinamarca), en el IICA

Participantes:

- Cristian Urrego, Colombia Joven
- Marta Lucia Orozco, IICA Tema de jóvenes.
- **Ricardo Orozco -RO** Consultor IICA, Coordinador de la iniciativa de la red hemisférica de jóvenes.
- **María Eugenia Osorio-MEO** Ministerio de agricultura Coordinadora del tema de juventud rural
- **Luis Carlos Ramírez-LCR** Gobernación de Cundinamarca Asesor de la Secretaría para el Desarrollo Social Coordinador de los programas de juventud en el departamento.
- Iván Camilo Peña, Secretaría para el Desarrollo social, vinculado al programa Jóvenes Constructores de Paz.
- Mónica Arcila, IICA, Grupo de la Red Hemisférica de Jóvenes.

Con algunas excepciones, los entrevistados aparecen bajo la sigla AI

AI. Esta red ha surgido del trabajo que inicialmente pretendió ser intra IICA por ser este un instituto hemisférico de cooperación internacional, con sede en 34 países de los 35 del continente. En el inicio pretendimos crear la Red Hemisférica de Jóvenes Profesionales IICA, pero se tornó más extra IICA debido a la dinámica que fue dando

el tema de juventud. Hoy en día estamos creando una red hemisférica de jóvenes, que haga especial énfasis en juventud rural.

La idea de esta red es que en cada país la secretaría técnica la haga IICA, por su cubrimiento hemisférico, pero que también en cada país lo que le dé identidad a la red sea la propia juventud. Lo que hemos pretendido en el nivel Colombia es responder más a la demanda: necesidad de unirnos al proceso de formulación de políticas en juventud rural como un insumo que contribuya a la formulación nacional. Aquí en el IICA se han adelantado varios estudios. Desafortunadamente esos trabajos se han quedado muy relegados de lo que sería la formulación de la política nacional. Pretendemos recoger todos los elementos que hay, actualizarlos y coordinadamente, a través de una alianza inter-institucional, podamos decir: juntemonos y ayudemos a formular esa política.

Cada uno desde su perspectiva tiene sus fortalezas y puede contribuir de una manera informal a que el tema de juventud rural no quede tan relegado. Estamos hablando de juventud con énfasis rural, pretendiendo incluir también a los jóvenes desplazados, que entran a engrosar todos los cordones de miseria de las ciudades, especialmente de los barrios marginales de Bogotá. A estos, la política no les está llegando. Esos jóvenes rurales están alejados de la política de juventud: llegan a un lugar en el cual el Estado no les acoge por que ni son urbanos ni son rurales, algunos hablan de periurbanos, de desplazados, marginales, etc. Queremos con nuestro esfuerzo se incluya esta población que es muy vulnerable e importante.

LS. ¿Hay una evaluación del Plan de Juventud Rural?

MEO. En 1999 se inició en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR un programa de Juventud Rural, en la Oficina de Mujer Rural, enmarcado dentro de los convenios para implementar la política de mujer rural. Para el tema de juventud rural, mi objetivo central de trabajo, ha sido el de proveer cooperación técnica directa al MADR, para adelantar la asesoría y apoyo en la implementación de las acciones que se adelantan en torno a las políticas, programas y proyectos de juventud rural, así como las de mujer rural, especialmente mujeres jóvenes rurales.

Para estructurar y orientar el programa de Juventud Rural, se inicia la consulta de personas y documentos de entidades públicas y privadas que trabajan la temática. Se encontró que en el nivel Gubernamental era muy poco lo que se había adelantado en políticas o programas o la inclusión de los/as jóvenes rurales en políticas generales. Se encontraron tres trabajos: *1er. Encuentro Nacional de Jóvenes Rurales*, realizado en Villeta-Cundinamarca, en diciembre de 1995, y *“Encuentro Regional de Juventud Rural”*, del mismo año y realizado en el Guamo-Tolima, ambos eventos promovidos por el Viceministerio de la Juventud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las únicas memorias que se tienen, o por lo menos que se conocen las tiene el Ministerio de Agricultura. El tercer trabajo realizado al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fue elaborado por Fabio Barrero Castillo, en el año 1996 y se tituló *“Propuesta para el Trabajo Estratégico en Juventud Rural”*.

Las iniciativas más claras se visualizaron en Fundaciones, Corporaciones y otro tipo de instituciones privadas, donde se destacan: Hogares Juveniles Campesinos, Fundación para el Desarrollo de la Juventud Rural- FUNDEJUR, AJUSAN, Granjas Infantiles del Padre Luna y los procesos promovidos por las organizaciones campesinas como ANMUCIC, ANUC y CANJUR, creada por ANUC.

Con esta información, más el apoyo a diferentes eventos locales y regionales propuestos por organizaciones juveniles o administraciones municipales o departamentales, se trabajó el documento: **“Lineamientos de Política para los Jóvenes Rurales Colombianos”, y Programa “Por un Campo Joven”**. Se Abordó el tema de la juventud rural, considerando aspectos que se derivan de las actuales condiciones del país y de los procesos integradores que articulan estrategias de desarrollo y acciones que se han emprendido para resolver la problemática de desigualdad de oportunidades de los jóvenes hombres y mujeres del campo frente a los jóvenes de la ciudad y otros grupos sociales.

Adicionalmente para este trabajo, se consultó información secundaria de tipo estadístico con base en la cual se sustenta el diagnóstico, en Ingresos- empleo, Educación, Salud, Violencia y desplazamiento, Convivencia y formas de ciudadanía, Recreación y deporte, Ambiental

En la formulación del programa del MADR, se busca una visión integral abordando dimensiones que incluyen lo Económico, lo Social, lo Institucional que interactúan permanentemente.

Además se consultó un marco legal, teniendo en cuenta la Constitución Nacional, artículos 103 y 45 y la Ley 375 del 4 de julio de 1997, denominada Ley de Juventud y dentro de las funciones del MADR- Dirección de Desarrollo Rural, establecidas en el art. 11 del decreto 2478 del 15 de diciembre de 1999, en lo que se refiere a los programas de organización y capacitación campesina, participación y planes y programas de desarrollo rural.

La propuesta se discutió al interior del MADR, ubicando dentro de la Dirección de Desarrollo Rural, el tema de juventud rural, enmarcándolo en las políticas del sector agropecuario y estableciendo coordinación con la entidad responsable de la Política Nacional de Juventud, en este caso el Programa Presidencial Colombia Joven, con el fin de aunar esfuerzos, de consolidar las capacidades institucionales, de articular acciones e identificar y organizar las demandas de los jóvenes del sector rural, aportando en la construcción de la Política Nacional de Juventud.

Para lograr el posicionamiento y la promoción del programa de Juventud Rural, en lo local y regional, se han apoyado diferentes eventos o iniciativas productivas donde resaltamos las siguientes:

Impulso a los procesos de formulación de Planes de Desarrollo Juvenil en los departamentos de Putumayo, Boyacá, y municipio de Barrancabermeja. Identificando estrategias de desarrollo económico y social dentro de un contexto regional.

Encuentros municipales de jóvenes dirigidos a su fortalecimiento, Cogua y Une, Cundinamarca y San Estanislao de Kostk, Bolívar

Apoyo al proyecto de Formación Empresarial a las organizaciones juveniles que integran la Red de Jóvenes del Magdalena Medio, en el mismo tema se capacitó a 230 jóvenes de la Corporación Nacional de Juventud Rural.

Con la Gobernación de Cundinamarca se realizó un taller de Formación Productiva Agroindustrial” dirigido a 98 jóvenes campesinos del departamento.

Cofinanciación del proyecto de Granja Integral a la Asociación Agropecuaria de Jóvenes Rurales de Remolino, Municipio de Puerto López, Departamento del Meta.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con Colombia Joven y otras instancias del Gobierno Nacional, ha impulsado la realización de Expocamello, Feria de Trabajo Juvenil.

Apoyo a la edición del libro Salvemos la Niñez y la Juventud Campesina resultado del foro realizado con Uniandinos y la Fundación Hogares Juveniles Campesinos. Se coordinó con la FAO, la celebración del Día Mundial de la Alimentación, la Juventud contra el Hambre 1999. Se participó en el foro de Consulta Interamericana sobre Juventudes Rurales. Conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, Colombia Joven y SENA se llevó a cabo el taller “Trabajo y Juventud” donde se discutieron alternativas para la generación de empleo juvenil.

Las estrategias para la ejecución del programa, son: Constitución de un *Comité Técnico* coordinado por la Presidencia de la República - Colombia Joven y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la participación del IICA, entidades adscritas y vinculadas, representantes de organizaciones juveniles y Entidades Territoriales donde se impulsen y gestionen las iniciativas de los jóvenes rurales, la *Coordinación Regional*, con las Secretarías de Agricultura o las Oficinas de Juventud que contribuyan en la promoción y apoyo de instancias regionales en la gestión de proyectos, apoyo a las organizaciones juveniles en procesos de capacitación, asistencia técnica, y actividades demandadas por jóvenes, *Identificación y Fortalecimiento de procesos organizativos*, mediante la construcción, capacitación y seguimiento de redes de jóvenes y organizaciones, e inclusión de jóvenes del sector rural en los Consejos Municipales de Juventud. A pesar que los jóvenes rurales tienen una circunscripción especial en la elección de los CMJ, casi nunca hay coordinación para identificar qué organizaciones o qué jóvenes rurales pueden participar en el municipio en que se vaya a elegir, no se tienen en cuenta, es más, muchos de estos jóvenes habitantes del campo ni siquiera saben que existe una Ley de Juventud. Otra estrategia es la *Capacitación y asistencia técnica a las organizaciones*, en la formulación, desarrollo y seguimiento de proyectos productivos, asesorando la identificación de mercados, acceso a crédito y en aspectos de desarrollo humano, tecnológico y empresarial, otra es el *Acceso de jóvenes a factores productivos*, propender porque los jóvenes tengan acceso a la tierra, crédito y trabajo y la *Gestión y*

recursos, a través de los diferentes programas del MADR darles a conocer los diferentes incentivos del sector rural, créditos asociativos y otras modalidades de financiamiento y la gestión ante organismos de cooperación internacional para la presentación de proyectos.

Un acción importante es la transversalización del tema dentro de las políticas del sector agropecuario, ya que, esto ha permitido que la juventud acceda a los diferentes instrumentos de política, donde prioricen sus proyectos y se involucren en la dinámica de desarrollo rural del país.

De todos modos considero necesario que al interior del Ministerio de Agricultura se promueva mucho más el tema porque falta sensibilización frente a la importancia de trabajar por y con la juventud, y es necesario contar con algunos recursos para desarrollar acciones puntuales.

Es también importante el trabajo de coordinación inter-institucional y alianzas, porque la gente que ha trabajado en el tema de juventud rural, lo ha hecho de una manera aislada, dispersa, y se han invertido recursos que tal vez con el apoyo de otras instituciones se hubieran podido potenciar.

Estamos interesados en consolidar la Alianza Inter-institucional entre el IICA, Programa Presidencial Colombia Joven, MADR tomando como proyecto piloto el programa de Jóvenes Constructores de Paz de la Gobernación de Cundinamarca para aunar esfuerzos y recursos y realizar acciones conjuntas en favor de la formulación e implementación de políticas públicas que incrementen las oportunidades de inclusión social y productiva de los jóvenes rurales. Con otros departamentos se propone tener una eficiente Coordinación Regional, con las Secretarías de Agricultura o las Oficinas de Juventud y las organizaciones juveniles.

Queremos conocer más del trabajo con Juventud Rural en América Latina, generar oportunidades para los/as jóvenes e impulsar la Red Latinoamérica de Juventud Rural-RELAJUR, en el Area Andina. De esta manera, ajustar nuestro trabajo, validarlo con las organizaciones de base que hemos identificado, y también con los observatorios de juventud de las diferentes universidades retroalimentar la información sobre la base de experiencia, y conocimiento de iniciativas aprovechando recursos y oportunidades.

Hay otras cosas importantes a las que se les debe buscar mejor respaldo, por ejemplo reglamentar el artículo 49. de la Ley de Juventud. *Líneas de Crédito Campesino*, para proyectos de jóvenes en el área de prestación de servicios, proyectos agropecuarios, agroindustriales, microempresa. Es un tema al que debe prestársele especial atención, por el acompañamiento que debe brindársele a estos jóvenes para la presentación de proyectos productivos que sean “bancables” y tengan claramente definida la comercialización.

Una experiencia exitosa es el programa de crédito para mujer rural en el cual un fondo de garantías completa el 100% de las mismas requeridas por el banco, facilitando de manera efectiva el acceso al crédito por parte de las mujeres.

Considero que la juventud en el campo necesita que se le brinde oportunidades para desarrollar todo su potencial y entre todos dar los aportes necesarios a la formación de hombres y mujeres jóvenes rurales, líderes proactivos capaces de construir con responsabilidad su propio desarrollo y el de todos los/as colombianos del campo.

LCR. Hay algunas actividades pero hacia allá debemos apuntar. El aprender haciendo, lo que ha pasado en Cundinamarca. El proceso tiene sustento en 2 planes de desarrollo: el Plan de Desarrollo del gobernador Andrés González, “Cundinamarca el futuro en marcha”, donde aparece dentro de la política social el tema de juventud “Cundinamarca el futuro en marcha para los jóvenes”, basado básicamente en la Ley de juventud. La idea era que creáramos el Consejo Departamental de Juventud y eligiéramos los CMJ. Al gobernador le pareció magnífico y lo introdujo dentro del plan departamental de desarrollo. Se creó la Secretaria para el Desarrollo Social y la coordinación del programa de jóvenes.

De otra parte, el Viceministerio de la juventud convocó a un encuentro latinoamericano de jóvenes actores de paz “maloka 99” que se desarrollo en Melgar, Tolima, donde 5 jóvenes de Cundinamarca se reunieron con nosotros para estructurar un concepto sobre la paz. Se dejó claro que la paz no es la solución del conflicto armado, sino que detrás de esa palabra hay otras posibilidades de entender las cosas. Al regreso del encuentro fundamentados en el decálogo del manifiesto de dicho encuentro, creamos una “red de jóvenes protagonistas por la paz de Cundinamarca”,. Junto con el inicio de la red, empezamos a decir “aquí ningún joven ha venido a decir que quiere participar en un CMJ, ellos quieren otra cosa, pues vayamos a los pueblos”. Nos recorrimos 60 municipios en lo que llamamos los “conversatorios municipales”, para hablar de “sueños”, de cómo está el tema de lo juvenil en lo institucional local.

Lo local esta muy complicado. Aunque en el sistema legal toda gestión de la política social tiene que arrancar de lo local, es muy complejo. Uno habla con un alcalde y mientras detrás de él se le caen todos los balones de baloncesto, dice: “sí, mire todo lo que hay para jóvenes, hay balones, entregamos hasta tizas”, pero no ven al joven como un protagonista y actor del desarrollo en lo local.

Con base en esa estructura inicial, se comienza a hablar de jóvenes constructores de paz, en el departamento de Cundinamarca, su lanzamiento se hace en virtud de un compromiso que se adquirió en maloca, al celebrar el día Iberoamericano de los jóvenes por la paz en Colombia. Ese día desde la “Plaza de Armas de la Gobernación”, los jóvenes cambiamos su nombre por el de “Plaza de Paz de la Gobernación”. El Gobernador delega consejeros para que hablen con los jóvenes, pero termina siendo mucha carreta y nada de materialización. Entonces empiezan las movilizaciones en 90 de los 116 municipios que conforman el Departamento. El 9 de septiembre se lanza el primer festival de los jóvenes por la vida y la paz en Cundinamarca. Recuperamos la identidad, el joven empieza a sentirse que es alguien y aparece lo de la camiseta, entonces muchos aparecen con su identificable mensaje de soy un joven constructor de paz. Un logro es que haya reconocimiento.

Posteriormente, generamos unos talleres para tratar de conversar un poco sobre el tema de la formación productiva en las 7 áreas que ellos más identificaron: cultura, deporte y recreación, comunicaciones, medio ambiente, el tema político, y el tema agroindustrial. Nos reunimos durante 4 meses, quedamos con los proyectos casi diseñados al inicio del actual gobierno departamental.

En el plan de desarrollo “Trabajemos juntos por Cundinamarca” del gobernador Alvaro Cruz, aparece un eje de juventud relacionado con paz y convivencia. El gobernador se reúne en las 15 provincias del departamento con todo su gabinete y la comunidad, se crean mesas especiales para el tema de juventud. Así se da sustento político en los concejos municipales a la red constructores de paz. Se desarrolla lo que se venía gestando en el gobierno anterior. Se logró interlocución directa con el Gobernador y se creó la “Corporación de Jóvenes Constructores de Paz”. Esta corporación puede celebrar convenios y ejecutar sus propias políticas. Con los jóvenes ya tenemos andando 10 clubes de informática juvenil. La idea es llegar a 25. Estamos adelantando el proceso de las plantas productoras de papel reciclado. Tenemos 5 consejos municipales de juventud de 116 que deberíamos elegir, aunque empieza a haber una especie de burocratización. Generamos una línea de acción diferente y empezamos a diagnosticar lo que son los sueños que tienen los jóvenes de la población rural de Cundinamarca. Nuevamente empezamos un recorrido por el territorio y encontramos organizaciones de jóvenes con mucha capacidad. Un día nos encontramos con la guerrilla y a partir de hay «chao pescado» por que nos quitaron el carro de la gobernación y no pudimos volver.

LS. ¿ Trabajan lo rural solamente?

LCR. Urbano y rural. Lo que pasa es que ahora ya no dividimos el trabajo en urbano y rural sino que lo unimos todo dentro del tema de lo territorial, para ser más incluyentes. No tenemos que diferenciar tanto a los jóvenes rurales de los de la ciudad, por que igualmente son jóvenes y requieren todo tipo de oportunidades: están en la misma onda. Además, estamos trabajando una estrategia de desarrollo y paz en virtud de un convenio que logramos financiar con recursos de GTZ, aproximadamente 34 millones de pesos, más 20 que pusimos nosotros como Gobernación, en una alianza con la iglesia. Los jóvenes que han venido desarrollando el proceso en la Corporación con una pequeña estructura administrativa, requieren que les demos la mano, porque a pesar de que cumplen tienen desorden en su estructura interna, pero eso es propio de un proceso por el cual tienen que pasar.

Contradictoriamente la principal oferta Estatal que hay para los jóvenes rurales es hacer parte de los soldados campesinos, que ahora le cambiaron el nombre para que no suene tan feo por “soldados de mi pueblo”. Es un tema bastante complejo.

LS. ¿Qué implica el desarrollo de una política rural de juventud en el marco del paradigma que establecen ustedes?

RO Es importante toda la multiplicidad que existe en el tema al hablar de territorio. Encontramos 4 dimensiones: la económica, la socio cultural, la institucional donde se incluye la política, y la ambiental. Es un abordaje más integral. Mirar como potenciamos tanto las fortalezas que hay en los territorios desde un punto de vista productivo, cultural, turístico, pero también poblacional. Es mirar como reafirmamos y propendemos para potenciar esas capacidades que tienen los jóvenes en su territorio, sin discriminar por rural o urbano.

LS. ¿Cuál son las diferencias principales de esa mirada integral y territorial frente a una visión sectorial?

RO. Podemos hablar de una política un poco más general. En la situación específica uno le puede dar las ubicaciones para que se pueda concretar en la práctica. Implica que el Estado recoja su papel de intermediario pero sin dejar todo al libre albedrío porque llegó la globalización. Llegó el ALCA y por eso hay que dejar a los jóvenes desprotegidos. Se debe abandonar el papel paternalista. Se trata de que el Estado medie para que los recursos sean aprovechados por los jóvenes, gestionados por ellos mismos y no por el político de turno.

AI. Las políticas territoriales en el mundo son entendidas a través de “clusters”. Estos son la capacidad que tiene un sector de jalonar el resto, por ejemplo el medio ambiente. En ese sentido, toda la estructura de la población se articula alrededor del medio ambiente, pudiendo entonces vincular políticas de ciclo vital con políticas sectoriales. La población se articula a través de los espacios de participación. Pero hay que definir un sujeto estratégico, aun dentro de los mismos jóvenes. El Estado continúa invirtiendo en lo que tiene que invertir y es el eje articulador .

LS. ¿Hay una diferenciación con las políticas tradicionales de juventud, cuál es la especificidad del enfoque territorial?

AI. Se establecen lineamientos más claros. Las cuatro dimensiones del desarrollo (económica, institucional-política, social-cultural y ambiental), se materializan a través de programas y proyectos en una realidad territorial concreta.

LS. ¿Habría una política de juventud urbana de todas maneras, en las grandes ciudades, y otra territorial?

AI. La idea del enfoque territorial es la multidimensional. Sí separamos lo urbano de lo rural tendríamos ofertas diferentes para cada población. Entonces estaríamos sesgando más lo que está sucediendo. Los jóvenes rurales sólo tendrían la opción de trabajar temas agropecuarios y no tendrían la posibilidad de trabajar otro tipo de temas que están trabajando los urbanos. La idea es que cada quien pueda desarrollar sus capacidades desde sus propias necesidades, que cada quien busque su ideal de vida, pero que pueda hacerlo.

Colombia es un país muy diverso para políticas homogéneas. El enfoque debe ser territorial. Lo que varía es el programa de acciones específicas. No son tanto la política sino las acciones.

LS. ¿En la política no hay diferencias, entonces?

AI. Desde Lauchlin Currie, se empezó a decirle a todo el mundo váyanse a las ciudades que allí está el desarrollo. Se dieron el lujo de pensar por los demás al decir que no hay diferencia entre lo urbano y lo rural y eso es una decisión de política. No hubo voluntad para decir “subsudiamos fuertemente el campo y allí están los jóvenes, como lo hacen muchos países inteligentes y más con el ALCA encima. Entonces sí hay diferencias al sector rural aun cuando está inscrito en un territorio. Política de igualdad de oportunidades para jóvenes rurales y urbanos pero con privilegio del más débil, ese es el punto.

Diferenciar grupos de intervención en política rural, conservando el enfoque territorial. Sí en lugar de los “cluster” como ríos o cuencas, el tema dominante es el conflicto armado y el desplazamiento, entonces se forman 3 ejes: juventud rural, urbana y juventud transhumante. Los que se desplazan casi siempre son campesinos, por lo tanto es bueno tener un acápite diferente o diferenciador en el tema de la política de juventud para que se garantice una estructura de igualdad de oportunidades.

Aquí se ha dicho algo importante y es no pensar en que la política de juventud está centrada únicamente en el sujeto joven, si no que debe ser una política insertada en el desarrollo regional. Por ejemplo una política para mejorar el desempleo de jóvenes debe estar articulada a la mejora en los niveles de educación formal. La inversión no debe ir hacia planes de capacitación de corto plazo que no han servido para nada, como jóvenes en acción, donde se bota el dinero. Es mejor invertir los recursos en lograr una mayor permanencia de los jóvenes en el sistema de educación, hasta los 25 años digamos, y no quedarse desde los 16 años de celador, panadero o aprendiendo a poner tuercas, por tener la opción cortoplacista de capacitación e ingresos.

LS. ¿Volviendo al tema territorial y las políticas de juventud?

AI. Hay que repartir los recursos en las cuatro dimensiones del desarrollo. De todas formas existe una realidad territorial. Las entidades que están trabajando en el diseño y formulaciones de política, en este caso juventud, deben mirar cómo se insertan lineamientos para jóvenes urbanos y para jóvenes rurales. Tienen diferencias pero también su similitud. Cuando existe una política como la que hay actualmente, según lo que estamos viendo, a la hora de implementarla queda sesgada de una sola parte.

Se deben generar unos lineamientos generales de política, pero en la implementación a través de programas y proyectos es donde se miran las especificidades. Al aplicar los recursos es más eficiente apuntar a mejorar la realidad territorial.

El tema de juventud rural, en el caso del IICA, hay unas áreas de cooperación específica: desarrollo rural, educación, políticas y comercio, agronegocios etc.. Vemos que este tema es transversal a todas las áreas.

LS. Me queda la sensación que lo que ha existido es un tipo de acciones, financiamiento de proyectos, pero política de juventud rural no ha existido. Es un tema complejo la relación entre desarrollo territorial y juventud ¿Cómo especificar grupos dentro de una política general de juventud, cómo generar igualdad de oportunidades?

AI. Un Plan de Juventud le daría metas a la Ley. Lo que le ganaría de plus la Ley con un plan nacional son las metas, ojalá respaldado por un documento CONPES. Cuando hay metas la gente intenta cumplirlas. Mejor aun si hay metas enfocadas a sujetos específicos. La política debe tener prioridades.

AI. Debe ser una construcción de los mismos jóvenes, partiendo desde lo que ellos quieren. Lo que queremos es que los mismos jóvenes rurales contribuyan a definir la política. Se debe tener en cuenta sus necesidades con un diagnóstico a partir de ellos mismos y que sea tenido en cuenta en el diseño de la política, en un marco territorial y desde un enfoque territorial. No se si un enfoque territorial se pueda dar, lo importante es que los jóvenes rurales participen en esa construcción colectiva desde sus mismas necesidades y puedan ser escuchados. Eso puede ayudar aunque es complicado que la política responda a todo. Pero si todos trabajamos en eso nos podemos acercar a la meta. .

AI. Una cosa son las directrices nacionales de una política de juventud, pero cuando no son adecuadas no se aplican. Las regiones autónomamente deben crear su política. La política de juventud se tiene que descentralizar. El Estado también debe tener su propia política, al punto de entrar en sistemas de competencia por validez. Sale el documento en la parte nacional, del gobierno, de las instituciones publicas, de las organizaciones centrales, de las corporaciones, en paralelo con los documentos de los departamentos o regiones, que por validez no se acuda a la superior jerárquica si no a la mas valida en términos de territorio, de pertinencia, de oportunidad, de legitimidad.

Es necesario regionalizar las acciones en el marco de la Política Pública de Juventud. Uno mira en el mapa de Colombia a Guaviare, es muy grande, pero el número de municipios es muy pequeño, ahí se deben desarrollar acciones de otro tipo distintas a una ciudad capital. El reto es como combinar nuestros propios sectores de intervención, con las realidades territoriales y con el trabajo autónomo con los mismos jóvenes.

LS. ¿El tema trasciende los tradicionales planes articulados a través de peticiones de recursos públicos para acciones puntuales?

AI. El reto está en no sólo presionar por recursos públicos. Surge el reto de articular la política de juventud con las demás políticas del país. Cómo la política para jóvenes se articula, por ejemplo, con la política del Ministerio de Educación, donde la población en su mayoría son jóvenes. No se trata sólo de destinar nuevas partidas presupuestales sino también de coadyuvar para que los presupuestos que ya están destinados en salud, educación, trabajo o medio ambiente se manejen más eficientemente y con una

perspectiva generacional. Cuál es la razón de todo esto, la alternativa es sí yo educo un joven para que salga haciendo nada, o lo educo para que acceda a la educación superior y con mayores competencias para el trabajo o para crear su propia empresa.

Lo más importante es que en el diseño y formulación de la Política Pública de Juventud, ésta quede articulada a las demás políticas nacionales. Que no quede suelta, sin articulación con el resto de la institucionalidad nacional y territorial. El tema de la juventud parece una rueda suelta, y si dejamos una rueda suelta nadie le va a parar bolas. Sí se articula es probable que el impacto sea mayor.

Entrevista No.5

Entrevistado: Mateo Restrepo, Asesor de la Dirección, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF,

Entrevista No.5

Mateo Restrepo-MR, Asesor Dirección del ICBF

LS. ¿Cuenta el Instituto con una política específica de Juventud?

MR. Tenemos que olvidarnos de que la política juvenil es algo fraccionado, diferente a lo que es la política general del país en los diferentes sectores. La política de juventud es transversal en las diferentes áreas de intervención gubernamental. Actualmente se mira como algo aparte, pero los intereses de los jóvenes están en salud, obras públicas, justicia interior, en defensa, en general, en todas las áreas. Los jóvenes son otros actores de la sociedad, al igual que lo son los niños, los adultos o los viejos. Colombia Joven debe propender por esta articulación y darles información sobre los diferentes sectores de acuerdo con sus intereses particulares y sus necesidades de participación.

LS. ¿Existe ese espacio para la articulación de la política de juventud?

MR. No existe un espacio donde en verdad se tomen en cuenta las directrices de una política de juventud. Eso sería lo ideal, pero no es fácil. Tiene que ver con los funcionarios que dirigen las entidades, su voluntad política y las directrices del Presidente. La misión de Colombia Joven debe contar con el claro respaldo del Presidente. Por otra parte, los jóvenes son actores importantes de sociedad, con toda su complejidad, bien sea por votos, por educación, por su relación con el desarrollo, etc.

LS. ¿Cuáles son los limitantes?

MR. Gestión de los responsables de la política de Juventud, en particular de Colombia Joven. Debilidad de las alianzas. Por ser un programa de presidencia tener mas apoyo presidencial y de todos sus ministerios, para asumir la política como una pieza importante dentro del desarrollo. Todo esto tiene que ser impulsado por Colombia Joven, tocando todas las puertas y concertando hasta lograr el apoyo y articularlo.

Deben encontrarse mecanismos para que las diferentes entidades cumplan con la política. Lo difícil es incidir con una política transversal de juventud en entidades que ya tienen su andamiaje muy fuerte y la rueda andando. De a poquitos, con gestión y gestión se puede lograr.

LS. ¿La Ley de juventud es un marco legal suficiente para impulsar una política transversal?

MR. Creo que sí, pero basados en la realidad. Hace falta conocer más sobre la compleja realidad de los jóvenes, para tener una política más fundamentada.

LS. ¿Cuáles deberían ser las prioridades?

MR. Colombia Joven debería desarrollar una matriz de demandas de la juventud, por un lado y de ofertas institucionales, por el otro. Se seleccionarían los diferentes campos en los cuales el Estado incide y ver de qué están careciendo los jóvenes, si hay algún problema o superposición de funciones. Con este ejercicio elemental se pueden liderar leyes, programas o ajustes institucionales que favorezcan a los jóvenes

Por ejemplo, con la ley del menor sólo se protege hasta los 18 años. Después nadie se ocupa de ellos. En salud, sucede algo semejante, una vez cumplen 18 años dejan de ser del régimen subsidiado, se les corta el apoyo, ahí hay un gran bache en salud. Hay que mirar los problemas específicos en cada uno de los sectores del gobierno y enfocar soluciones concretas a esos problemas de forma puntual.

LS. ¿Cuentan con un sujeto juvenil en el enfoque de los programas del *ICBF*?

MR. El tema de la adolescencia ha sido manejado de una manera muy irresponsable en el Instituto. Hasta ahora se está trabajando una Ley marco de niñez y adolescencia. En este tema, el tratamiento de los problemas es puntual. Uno de estos es el menor infractor, el código del menor no está actualizado y tenemos menores con 12 reincidencias y cargos por 5 asesinatos que están en reeducación. Por eso tiene que ser muy puntual el tratamiento de los temas. Otro problema es la desvinculación de los jóvenes del conflicto armado; a los jóvenes les está pareciendo tan atractivo estar en las filas de los grupos armados generalmente la juventud rural. Tenemos totalmente abandonado este sector.

Dentro de los programas de prevención orientados a la juventud sólo existen los clubes juveniles. El Instituto trabaja desde un enfoque remedial. Eso explica que se gaste sumas de dinero muy altas en reeducación, desvinculación del conflicto armado, madres adolescentes o atención a los hijos abandonados. Esto se podría solucionar con un enfoque más preventivo. El único programa de prevención, como lo anote, son los clubes juveniles, con un presupuesto anual de más o menos 5 o 6 mil millones de pesos.

LS. ¿Cuál es la cobertura?

MR. 50.000 en todo el país. Se dividen en prejuveniles de 7 a los 12 años y juveniles de los 13 a los 18. Estos últimos son aproximadamente 18.000, una tercera parte.

LS. ¿En la ley marco piensan ampliar la edad para incluir a los jóvenes?

MR. Sólo hasta los 18 años, por que nosotros trabajamos con menores de edad y por eso no se va a ampliar. Además, sería muy difícil para el Instituto Tenemos un presupuesto limitado del orden de 1.2 billones de pesos al año. Sí ampliamos el trabajo los recursos no alcanzan.

LS. ¿El ajuste fiscal ha afectado al ICBF?

MR. Tengo entendido que no. La idea es incentivar mas el apoyo de los parafiscales para de este modo recaudar más dinero.

LS. ¿Cuál es la prioridad de los jóvenes en esta administración del ICBF?

MR. Le voy a contar qué programas estamos manejando aquí en el Instituto en cuanto a jóvenes. Programas que a su vez son decisorios dentro de una política de juventud.

1. Desvinculados del conflicto armado. Es un programa relativamente nuevo, se inició en noviembre del 99. Hasta el momento se han atendido alrededor de 900 menores y en lo corrido del año 2000. Muchos de ellos permanecen en las filas de la guerrilla 1 año y 2 meses en promedio. Su ingreso generalmente fue forzado o por que les ofrecieron plata, pero una vez adentro desvincularse es supremamente difícil.
2. Reeduccion. En lo corrido del año en Bogotá 1 de cada 5 personas que han cometido una infracción es menor de edad. Esto es, alrededor de 20.000 casos de conflicto con la ley en Bogotá de los cuales 4.000 son menores de edad. Además, la relación nuestra con los jueces de menores es muy complicada y desarticulada completamente. Es difícil el manejo de información. Ahí es donde está apuntando en parte la reforma del código del menor.

LS. ¿Esa desarticulación que implica?

MR. La inclinación de los jueces de menores es por el castigo, por la cárcel. Al contrario, nuestros esfuerzos están dirigidos a la reeducación de los menores, que puede ser en una institución o mediante programas de amonestación y trabajo con la comunidad. Estas son otras posibilidades frente al castigo en una cárcel de menores. Pero los jueces son muy reacios. Se puede tener iniciativas pero no es fácil ponerlas en práctica.

3. Menores que han sido abandonados o que han estado en peligro y son retirados de su núcleo familiar. Estos jóvenes pasan a instituciones. Hasta los 18 años los atienden en un hogar comunitario, pero después de los 18 no les damos una herramienta para que ellos sigan. A los 18 les damos únicamente la cédula y cesa la responsabilidad del instituto. Eso es un gran "hoyo negro" dentro del Instituto.

Hay un problema muy grande porque siempre han sido excluidos de la sociedad: primero por sus propios padres, segundo por que no lo quisieron adoptar, y tercero por el Instituto. Hoy en día hay 3.300 menores de difícil adopción como se les llama.

LS. ¿Qué planes tienen para reenfocar programas de reestructuración institucional y frente a la descentralización?

MR. La descentralización es un tema muy complicado, a pesar de su importancia dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Hemos visto ejemplos exitosos como es el DABS. El DABS hace lo mismo que nosotros y mucho mejor, entonces para que duplicar esfuerzos.

No obstante hay grandes obstáculos para descentralizar el ICBF. Es un tema de gran discusión, política y sindical, dentro del Instituto, por que implicaría una reducción muy grande en la planta del ICBF. Pero se pretende :

1. Que los municipios cofinancien cada vez más, para que rinda la platica y podamos tener mayor cobertura.
2. Que los mismos municipios aprendan a gestionar los modelos de atención que tenemos nosotros, los apropien y repliquen.

Fortalecer la descentralización es prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo. Es una decisión presidencial. Pero en el corto plazo el Instituto no se va a descentralizar. Aún así, una política de infancia y juventud debe ejecutarse desde los municipios principalmente.

LS. Para coordinar la acción en los municipios, el ICBF cuenta con una herramienta muy poderosa que son los consejos de política social.

MR. Esos consejos los preside el ICBF. Tenemos interés en impulsarlos y que sean apropiados por la comunidad.

LS. Son importantes para la coordinación y gestión de la política social en el nivel local, pero están muy incipientes y débiles todavía.

MR. Ésta es una de las líneas que quiere fortalecer la Directora. El Instituto trabaja directamente sobre las necesidades de la comunidad. Un centro zonal trabaja con unos 15 municipios pero con poca coordinación con cada uno de ellos, entonces muchas veces no se tiene en cuenta el funcionamiento local.

LS. ¿Ustedes operan con un enfoque más de oferta que de demanda?

MR. Desde oferta completamente. Nosotros miramos las problemáticas de acuerdo con los programas nuestros, mas no de acuerdo con los problemas que tienen las comunidades en lo local.

LS. ¿Piensan transformar este enfoque?

MR. Ese unos de los problemas de estructura y de base del Instituto.

LS. ¿Y que van a hacer para resolverlo?

MR. Principalmente con información y el fomento de investigaciones útiles.

LS. Siempre ha existido en el ICBF una Dirección de Investigaciones?.

MR. Pero más bien estaba dentro del fomento. Ahora se creó una Subdirección de Evaluación y Seguimiento. Las funciones de investigación y seguimiento hacen parte de la reestructuración. La estructura quedó con 3 pilares: planeación; en que se va a gastar la plata; la técnica que es la central, dónde se gasta y cómo se gasta; evaluación y seguimiento, investiga, evalúa, hace seguimiento y recomienda a planeación para volver a realizar el ciclo.

LS. ¿No está muy optimista con la posibilidad de la descentralización?

MR. Me parece muy difícil. Es un proceso largo el de ir empoderando los municipios, convenciendo a los alcaldes dentro de su mismo plan político municipal. Es algo que se va dando.

LS. ¿ Están haciendo trabajo en alianzas?

MR. Hay programas articulados, por ejemplo en clubes juveniles. Muchas veces el municipio se apropia de los clubes, el municipio cofinancia el 30 % de sus costos o se apropian y tienen ellos mismos funcionando clubes juveniles.

LS. Con relación al Plan Internacional de Acción de Niñez y Adolescencia, centrado en tres temas – Promoción de una vida sana, Acceso a una educación de calidad y Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia- ¿qué esta haciendo el ICBF?

MR. La Directora planteó 3 líneas que están muy enfocadas con lo del Plan País o plan decenal, que tiene que ver con UNICEF también:

1. Creciendo y aprendiendo
2. Restableciendo vínculos
3. Nutriendo

LS. ¿Creciendo y aprendiendo con que otras instituciones coordinan?

MR. Vinculados completamente a educación. Es un programa que articula principalmente la juventud. Creciendo y aprendiendo tiene que ver con todo lo que es prevención básicamente. Restableciendo vínculos es principalmente protección. Nutriendo si orientado hacia la primera infancia.

El énfasis está puesto en la primera infancia, lo que perjudica al tema de juventud. El ICBF intervenía a partir de los 4 años, ahora se focaliza en los menores de un año, particularmente en nutrición, prevención y estimulación. Esto también se traduce en que cualquier programa en prevención ya no será a partir de los 13 años, sino de los 7 y de manera continua.

LS. Dentro de las nuevas prioridades del ICBF, el sujeto juvenil se desdibuja aun más. Primero, de los 18 a los 26 años no hay nada, y segundo, la prioridad es la primera infancia en detrimento del rango etario de 12 a 18 años.

MR. Ese es el reto de una política de juventud. ¿Cómo incidir en esa adolescencia que en el Instituto la tomamos de los 12 a los 18 años, muy de la línea de UNICEF? En ese rango de edad tenemos bastantes programas pero no lo estamos haciendo bien. Por ejemplo el tema de reeducación es muy complicado, el proceso no es el óptimo, los menores están reincidiendo bastante, no se tienen resultados concretos. A lo que se le va a dar más fuerza es a los programas a prevención. El problema más grande que tenemos en conjunto es la violencia. Lo vemos dentro del Instituto con los desvinculados del proceso armado y con los reeducados. La estrategia para enfrentarla es la prevención. Los programas de prevención de la violencia es la línea a la cual se le va a dar mas fuerza.

Entrevista No.6

Entrevistado: Angela María Robledo, Directora, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito- DABSD;

Entrevista a:

Angela María Robledo

Directora

Departamento Administrativo de Bienestar Social

LS. La transición demográfica que viene registrando Colombia concentra la mayor proporción de la población en el rango de 20 a 30 años. No obstante, en este rango etario la oferta social desde el Estado es mínima, la desprotección es casi absoluta. La Constitución protege a los jóvenes hasta los 18 años (la educación básica es hasta el 9º grado), en los principales programas de gobierno como el ICBF la atención es hasta los 18 años, igual sucede con la Ley marco de infancia y adolescencia. En salud sucede lo mismo, el joven puede ser beneficiario del aseguramiento familiar hasta los 18 años si deja de estudiar y no tiene como financiar su propia seguridad en salud. No hay correspondencia entre la oferta social del Estado y la dinámica demográfica, concentrada en una población joven, cuyo rango se amplía por arriba y por abajo.

AMR. En algunos países llega hasta los treinta años

LS. Cada vez es más demorado ese proceso de maduración social.

AMR. Es un fenómeno mundial. En Europa es más evidente que se ha ampliado la edad desde la cual considerarse joven. Problemas como la dificultad de salir del hogar debido a la gravedad del desempleo, la falta de oportunidades, obligan a que los jóvenes se mantengan en la casa paterna hasta los 30 o 32 años porque no tienen lugares alternativos donde ir. En un foro en España en el cual participe, uno de los asuntos preocupantes tratados fue referido a la franja de jóvenes que egresan de la universidad es que no tienen posibilidades de trabajo ni de salir de su casa, por tanto se prolonga una situación familiar muy difícil para los jóvenes y para los demás miembros de la familia.

LS. No hay políticas de vivienda para apoyarlo en la formación de un nuevo hogar. Uno de los grandes problemas que afrontan los jóvenes es cómo lograr la emancipación y su autoafirmación. En Colombia son débiles las políticas explícitas de juventud, inclusive influyen más las implícitas como la reforma laboral, la reforma en la seguridad social, la propuesta del servicio militar femenino, la iniciativa de reducir la edad en la responsabilidad penal y civil de los jóvenes.

AMR. En Colombia ha hecho carrera el argumento bajar la edad de responsabilidad penal a los doce años.

LS. En este contexto, ¿cuál es mirada respecto a la evolución de las políticas de Juventud en Colombia, la situación actual, que se puede hacer?

AMR. Es innegable que ha habido un descenso frente al tema de juventud. Cuando trabajaba en la Fundación Restrepo Barco –FRB- nos preocupamos por estudiar y saber más sobre quienes eran los jóvenes. Nos llamaba la atención, sus formas de organización, sus intereses y sus proyectos y también sus relaciones con distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

LS. ¿Cuándo comienza la preocupación por los jóvenes en la FRB?

AMR. Hacia el año 1995. Comenzamos a trabajar en alianzas con otras organizaciones y con grupos de jóvenes, analizando el ambiente en el que se estaba debatiendo la Ley de Juventud. Con el enfoque poblacional que tiene la FRB, asumimos que debíamos tener algún tipo de participación en la formulación de la Ley. Habíamos tenido cercanía con Coljuventud, habíamos hecho un trabajo para la Consejería Presidencial de la Juventud, la Mujer y la Familia durante el Gobierno de Gaviria, editamos la serie “Confabulando Presentes” un material para dinamizar el trabajo de jóvenes en diferentes lugares del país. Esta última era una serie supremamente polémica. Desde la misma Consejería, incluso, no se quería permitir su publicación porque se consideraba que era muy crítica sobre la institucionalidad.

Aquí arranca un hito de trabajo para la Fundación, en paralelo se comienza a trabajar el fortalecimiento de los movimientos y redes juveniles. En ese momento estaba en auge el tema de Ley. Habíamos tenido una incursión en lo referente a la participación juvenil. Pero por otro lado teníamos conciencia y conocimiento de muchos grupos juveniles que no querían acercarse a la institucionalidad. Emerge con fuerza en el

concepto de corresponsabilidad de donde emerge la figura de las redes. Apoyamos el fortalecimiento de redes de jóvenes por ejemplo la de la Región Caribe. Nos pregunta fundamental era : ¿quiénes son esos jóvenes, qué los moviliza, cómo eran las dinámicas de sus las relaciones de ellos con los sectores, con las instituciones?

La FRB se mueve en esa época en el terreno de las organizaciones alternativas de los jóvenes. Algunos miembros de la Junta Directiva pensaban que ese tipo de esfuerzos no contribuía a convertir a los jóvenes en personas útiles, productivas, algunos consideraban que no era lo suficientemente relevante apoyar formas de expresión cultural. Había tensión en la junta, pero de todos modos se mantuvo vivo este enfoque gracias al debate y discusión al interior de la misma Junta. Iniciamos un trabajo concertado con la Corporación Viva la Ciudadanía, Coljuventud, Corporación Región, Paise Joven, Fundación Social, reflexionando y definiendo cuáles podrían ser los insumos temáticos y de discusión para el proyecto de Ley de Juventud.

Esta fue una etapa interesante. Había efervescencia en el tema de los jóvenes. Estos habían emergido ante la opinión pública a través de los medios , en muchos casos asociados a la imagen de ser peligrosos. El libro de Alonso Salazar les da visibilidad pero en algunos casos es aprovechado para reforzar esa mirada. Podría decirse que se produce una estigmatización que establece una relación como: ser joven, pobre y vivir en las comunas igual a peligrosidad. Surge entonces la lectura de ausencia de futuro para los jóvenes.. La ausencia de futuro les da visibilidad pero también contribuye a su cuando se piensa en los niños y los jóvenes desde la perspectiva de la situación irregular.

Colombia está por fuera del espíritu de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez y ratificada en 1991 por la ley 12 en el país. Uno de los agravantes fundamentales del actual Código, es la mirada que se tiene sobre el niño y joven infractor

Los esfuerzos de reforma de dicha normatividad han sido fragmentados e infructuosos y uno de sus aspectos claves tiene relación con el enfoque del sistema penal juvenil en lo relacionado con mecanismos, competencias, edad, etc. El primer intento de reforma se adelanta en el gobierno de Samper y coincide con administraciones como la del Doctor Alvaro Uribe en Antioquía desde la cual se propone bajar la edad de responsabilidad penal para los jóvenes. Entonces hay un movimiento fuerte en el país, que no solo ve al joven de las comunas como marginal y peligroso sino también como potencial terrorista. La discusión que se produce en distintos ámbitos en el país frente al sistema penas juvenil pone en claro los distintos enfoques .

Sobre este tema, hay aportes interesantes como los que hizo Emilio García Méndez. Desde su trabajo en UNICEF su propuesta era como buscar un sistema de justicia que siendo aun cuando se percibiera como duro, fundamentalmente fuera justo con los jóvenes. Quizá el debate mayor era no era tanto el límite de edad sino el sistema de justicia al cual se enfrenta el joven.

LS. Tu lideraste la propuesta de reformulación del Código, acogiendo la Convención de los Derechos de la Niñez, ¿qué pasó finalmente? ¿hay un problema de correlación de fuerzas que expresan concepciones políticas distintas?

AMR. Lo lideró un grupo grande de organizaciones y de personas que de tiempo atrás han trabajado en este campo. Se presentaban distintas posiciones. De una parte propuestas donde poco se avanzaba en los temas claves de la normatividad como; trabajo infantil, adopciones, medidas de protección, conformación del sistema nacional de bienestar familiar, el sistema penal juvenil. De otra, las posturas del sindicato del ICBF y los defensores de familia. Las fuerzas se dividieron. De otra parte la discusión desde las organizaciones de la sociedad civil.

LS. La propuesta del nuevo Código del menor del Gobierno Samper, ustedes la rechazan

AMR. La hundimos claro, porque en nuestro concepto tenía grandes deficiencias. Ahora nuevamente se reinicia la tarea.

LS. ¿ La propuesta de Samper estaba en otra línea distinta a la que ustedes estaban promoviendo?

AMR. La propuesta de Samper como lo señalé no tocaba los temas fundamentales de la adolescencia. El tema del sistema estaba ausente: quien conformaba el sistema, cuáles eran sus responsabilidades y competencias, cómo se constituía en garante de derechos, cuáles eran las condiciones materiales de cumplimiento de derechos de la niñez y la adolescencia. No tocaba a fondo el tema de trabajo infantil. Mantenía un régimen de defensores y jueces de familia para dirimir la situación penal de los adolescentes y de los jóvenes . . Además, no fue consultado, esa fue una de las razones por las cuales se hundió, le faltó más debate público.

LS. Ahora se está impulsando la Ley marco de niñez y familia.

AMR. La propuesta la está liderando la alianza por la niñez . Nosotros como DABS estamos haciendo parte del trabajo. En el Plan Nacional de Desarrollo una de las metas es la modificación de la normatividad de niñez y adolescencia.

LS. ¿Retoma la reforma al Código del menor?

AMR. Transforma el Código del menor, se revive la discusión y retoma los trabajos adelantados en años atrás.

L.S. Existe un grupo de presión muy fuerte

AMR. Esta la alianza por la niñez de la cual forma parte ICBF, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales ,Universidades y el Dabs. Lo interesante es

que se van a retomar muchos de los trabajos que hicimos desde el grupo de reflexión de la FRB. Quizá eso acelere el proceso. Pero ahí sabemos que el tema duro va a ser el tema penal juvenil.

LS. ¿Todavía no se incorpora?

AMR. Existe un proyecto en el Congreso cuya suerte aún no se conoce.

LS. ¿Existen diferentes proyectos?

AMR. En este momento cursan tres o cuatro iniciativas de congresistas con el fin de que salga una propuesta conjunta del Congreso, el ICBF y la Alianza, donde participan organismos internacionales, participan organizaciones de la sociedad civil y entes locales.

LS. ¿No han pensado que sea una ley que cobije a la juventud también?

AMR. Sólo cubre infancia y adolescencia, hasta los 18 años. Se contempla de los cero a los 18, pero en la realidad, como sucede con nuestro sistema de bienestar es que las intervenciones fundamentales van casi hasta los 14 años. Se presenta una desprotección enorme de los 14 años en adelante. Parte de esto se explica porque los jóvenes y los adolescentes están diciendo: “diferenciémonos, no somos niños” y se presenta una invisibilización en especial de los adolescentes, ello ha hecho difícil trabajar de una manera integral. Hay un esfuerzo de afirmación y diferenciación de los jóvenes enorme. Construir colectividad desde ahí es muy difícil. Tenemos niños y te sale en un foro un grupo de 13 o 14 años y te dice nosotros no somos niños pero tampoco somos jóvenes, somos adolescentes. El joven te dice no nos meta dentro de la perspectiva de los 0 a los 18 años. El debate es si se acoge o no a la Convención internacional, que es un marco de orden superior. Que el tema del Código de la niñez vaya sólo hasta los 18 años tiene un elemento muy importante: el Estado tiene que responder hasta los 18 en términos de proteger integralmente sus derechos. Sin embargo, la propuesta actual de trabajar la normatividad hablando de niñez y adolescencia quizá es para diferenciar miradas y perspectivas del país, en particular frente al rango de edad de los 14 a los 18 años. Frente al tema de juventud considero que le falta dolientes. Tenemos diversos sectores: salud, recreación, cultura, y educación o los temas poblacional, en este caso la perspectiva de los jóvenes. Esta es una de las razones por la cuales el tema de los jóvenes se ha venido debilitando y fragmentando.

Desde el Distrito hemos trabajado el tema de política social teniendo en cuenta los elementos básicos de educación, salud y bienestar. Queda por fuera empleo y vivienda. Aunque el tema de empleo empieza a tomar fuerza en el trabajo liderado por el Departamento Acción Comunal.

LS. En el Ministerio de Protección Social lo que tiene que ver con promoción de empleo, no aparecen los jóvenes, al menos en el aspecto técnico del diseño de los programas, a pesar de que los jóvenes presentan los principales problemas de desempleo.

AMR. En el Distrito el tema del trabajo y el empleo se tocan de alguna manera. En vivienda, nada, siendo un tema muy importante para los procesos de autonomía de los jóvenes, pero existen otras prioridades como salud, educación, cultura.

LS. Volvamos al tema de la ley de Juventud ¿Qué efectos ha tenido?

AMR. Con la Ley y la experiencia de la Consejería de Juventud, mujer y familia, se crea el Viceministerio de la Juventud dentro del Ministerio de Educación. Había una enorme preocupación de los jóvenes porque en la práctica podría significar que iba a ser absorbido por un sector muy complejo como lo era Educación. Es como si lo hubieran pegado al Ministerio de Salud, igual se lo hubiese absorbido. En cualquiera de estos dos Ministerios, u otro semejante, se pierde la perspectiva poblacional que era el espíritu de la Ley. Se perdieron los avances que se habían hecho en la Consejería de la Juventud Mujer y Familia durante el Gobierno Gaviria. Eran incipientes pero se habían avanzado: investigaciones que permitían ir conociendo las culturas juveniles, experiencias en el campo de productividad, etc. Adicionalmente a que entró a un sector muy fuerte pero débil en su perspectiva poblacional, no fue en ocasiones liderado por personas que supieran del tema.

LS. ¿ Quien ha liderado en Colombia el tema de la Juventud?

AMR. Especialmente organizaciones de la sociedad civil, como la FRB, Corporación Región, Paisa Joven, y Coljuventud, una organización de segundo orden que asociaba otros grupos. La Fundación Social también tuvo un proyecto muy importante que desarrollo en varias regiones de Colombia, al igual que Viva la Ciudadanía y algunas redes y grupos liderados por los jóvenes.

LS. ¿Pero en muchas de estas organizaciones se han ido acabando los programas de juventud?

AMR. Había un liderazgo, sobre todo en sociedad civil, que no logro encontrar interlocutor valido e interesado del lado del gobierno. Cuando sale la Ley y se pone la institucionalidad en el Viceministerio tratamos de trabajar coordinadamente con el ente estatal sin que se lograra consolidar nada significativo porque nuevamente se devuelve esta institucionalidad como un Programa de la Presidencia. Nosotros veníamos trabajando las redes juveniles desde la FRB y con el fin de fortalecer el tema de la juventud y las redes construidas entramos en contacto inicialmente con el Viceministerio de la juventud y luego con el Programa Colombia Joven, durante los años 1998 y 1999. Se trabaja una propuesta desde la alianza para unos recursos provenientes del Banco Mundial, creo y lo que hace el Lo que hace el Viceministerio es tomar la propuesta y fragmentarla: por un lado los diagnósticos y por el otro el tema

del fortalecimiento. Entonces se rompe una propuesta que se iba a trabajar en los municipios, perdiéndose el impacto de los recursos.

LS. ¿Cuál es tu concepto de la ley de juventud?

AMR. En la Ley de Juventud no hay un problema tan grave como si lo hay con el Código del Menor, esto es, la inadecuación absoluta con la reglamentación internacional. La ley de juventud no tiene ese problema. Recogió el espíritu de lo que es mirar a los jóvenes trabajar con ellos, movilizarlos. El asunto no está tanto en la ley sino que el Gobierno Nacional y los entes locales no cuentan con instancias que hagan real su materialización, además se carece de una política pública nacional de juventud.

De otra parte está el problema de los recursos. Podría decirse que se encuentran en otras leyes, como la Ley de Educación, la ley 100 de Salud, pero la mayoría cubre hasta los 18 años y después es como si los jóvenes no existieran. No hay claridad sobre quien es el doliente del tema de la juventud, en eso vale la pena la revisión de la Ley si se pensara en hacerlo.

LS. ¿Cómo explicas ese decaimiento de la efervescencia en el tema?

AMR. Mi hipótesis es que los recursos financieros y técnicos han sido usados de manera estratégica pero no recurrente en el país. Han sido recursos fundamentalmente provenientes de la cooperación internacional y de organizaciones de la sociedad civil, No hay un flujo continuo de recursos por parte del Estado, entonces no se actúa de manera recurrente.

Se necesita una fuente recurrente de recursos para atender temas tan importantes como vivienda para los jóvenes, generación de ingresos, las expresiones culturales, no como una cosa que adorna sino que moviliza estética y éticas de los jóvenes. Algunos de estos temas se han financiado con crédito del Banco Mundial y de organizaciones internacionales en ocasiones de manera estratégica, pero coyuntural. Después viene la crisis de las ONGs y de la sociedad civil en general, afectados por la disminución sensible de los recursos de la cooperación internacional baja su apoyo y la crisis que viven fundaciones importantes en el país. Se debilitan los pocos dolientes del lado del Estado, entonces poco queda.

LS. ¿Sigue siendo importante el tema de Juventud?

AMR. En ocasiones parecería que se vuelven que pasan de moda. Cambia la moda internacional de los énfasis, esto se refleja en que los programas de juventud ahora están asociados a temáticas: sida y juventud, violencia y juventud, derechos humanos y juventud, paz y juventud, desarrollo y juventud. Si bien tocan lateralmente a los jóvenes éstos no son los sujetos de los programas. El joven como tal no es movilizador de recursos, eso se corrobora en el ámbito internacional.

LS. ¿ Y dentro del Plan de Gobierno de la administración Distrital?

AMR. Tenemos formulado un plan de desarrollo que es por objetivos y no sectorial. Son 7 objetivos a los cuales confluyen muchas entidades. Al objetivo de cultura ciudadana, por ejemplo, confluye 12 entidades, educación es el mas sectorial , pero incorpora el concepto de ciudad educadora. La planeación por objetivos ha permitido que comience a circular en el Distrito el debate poblacional. Nosotros lo tenemos como responsabilidad en el objetivo de familia y niñez. Existe un programa que se llama “cartas de navegación para la política social” que busca formular de forma participativa una política social de largo aliento para la ciudad. La apuesta es pensar en un símil del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, esto y largo plazo de las políticas sociales del distrito. Para ello, hemos elaborado cinco estados del arte sobre niñez, vejez, familia, mujeres y juventud.

¿Cuál ha sido nuestro logro? la discusión con todos nuestros socios del c Concejo Distrital de Política Social y con los Consejos de Política Social-CLOPS- estableciendo que la política poblacional no es una política de bienestar solamente, sino una apuesta en la cual confluyen poblaciones, sectores y territorios. En todo este debate han estado los entes del Distrito relacionados con salud, recreación, acción comunal , educación , la primera versión de los lineamientos de política . Hemos realizado 15 talleres con las 20 localidades, informando y validando esta información.

LS. ¿ En el tema específico de jóvenes que han avanzado?

AMR. Está el texto sobre estado del arte sobre las investigaciones adelantadas en la ciudad sobre los jóvenes. La conformación en septiembre de 2002 de los 20 consejos locales que fueron elegidos popularmente , el Consejo Distrital de juventud y los consejos locales. También se empieza a discutir la política participativa de juventud. Como ya se termina esta administración, estamos estudiando la figura jurídica que nos permita que estos lineamientos de política, ya concertados con la población, cuenten con un marco legal que les pueda dar continuidad en la nueva administración en Bogotá.

LS. ¿Es posible?

AMR. Estamos buscando la figura

LS. Pero ¿si existe esa figura?

AMR. La ventaja del Plan de Ordenamiento Territorial es que tiene una ley del orden nacional que lo respalda. Uno debería a nivel del Congreso de la República mover un POS, un plan de ordenamiento social, así como existe un plan de ordenamiento territorial. Eso seria una iniciativa a nivel legislativo y quizá pueda quedar como tarea para la próxima administración.

Todo esto es un proceso incipiente. El Consejo Distrital de Política Social se creo el año pasado. Los Consejos Locales de Política Social que lideran los 20 alcaldes

locales también son recientes. Tenemos un diagnóstico sobre que está pasando en las localidades. Hay alcaldes que están completamente metidos en “los clops”, así los llaman, hay otros que por contribuir a su desarrollo. En lo relacionado con la formulación participativa de política social hemos consultado cerca de 9000 personas en los diferentes talleres y en el ejercicio de consulta local que llamamos: “cartas para las cartas” . Estamos elaborando a partir de todos estos insumos y procesos el documento técnico que deje plasmados los lineamientos de política social para Bogotá.

LS. El tema de juventud en el Distrito es distinto a lo que sucede en el orden Nacional? ¿Si hay dolientes?

AMR. Yo creo que falta consolidar la articulación entre dolientes. Sin embargo, para el caso del DABS recientemente ha sido trasladado la UCPI que es una de las entidades que más sabe en el Distrito del tema de Juventud y de la prevención frente al consumo de sustancias psicoactivas . Nosotros creemos que eso va a abrir un camino para que el DABS asuma con mayor fuerza el tema de juventud y quede así una intervención social por ciclo vital, desde el bebé que está por nacer hasta el viejo que muere. El gran reto es que Bienestar pueda mantener una propuesta de política social orientada a la población vulnerable, en un marco de reconocimiento de nuevas ciudadanías, inclusión social. No obstante, hay incertidumbre, la administración de Bogotá está en perspectiva de una profunda reforma administrativa de las 42 entidades del Distrito. Sólo quedarían 10 secretarías: en cuanto al tema de Juventud, el cual ha estado liderado por Acción Comunal, no sabríamos con certeza cuál entidad lo asumiría ,puesto que Acción Comunal pasaría a la Secretaría de Gobierno.

LS. ¿Y el DABS?

AMR. Nos convertiríamos en Secretaría de Bienestar Social.

LS. ¿Y la base social de los jóvenes, es organizada y fuerte en el Distrito?

AMR. YO creo que si, pero aún falta mucho. Hay procesos y movimientos interesantes.

LS. ¿Son doliente de la política pública juvenil del Distrito?

AMR. A los jóvenes hay que entenderlos como tal, con sus narrativas, con sus experiencias y desde esta perspectiva entender si se sienten o no dolientes. Parte de los problemas de la política de juventud es que se ha limitado a grupos, solo se piensa en jóvenes organizados. Si el joven no está organizado parecería que no existe. Tenemos que mirar como se maneja esa tensión. Hacer un esfuerzo de reconocimiento de todos los jóvenes. Movilizar más la tendencia de proyectos de vida, historias de vida. En la narrativa es donde esta la singularidad de la emerge aunque sin dejar de lado el tema de las organizaciones, de los esfuerzos de construcción colectiva. Al trabajar la individualidad y la singularidad se involucran más las familias y las escuelas. El tema de lo organizativo implica meterse más en el espacio público.

Aquí sólo se habla de la violencia de los jóvenes, de las pandillas; pero lo que está pasando en las familias en el tema de violencia intra familiar es complicado. Al joven sólo lo vemos a través de los grupos de referencia, pero habría que mirarlo en otros ámbitos, incluso para no seguir fortaleciendo la estigmatización de la cual hemos hablado.

En Bogotá es posible se encuentren dolientes si lo entendemos como la existencia de mayor institucionalidad frente al tema. Los Consejos de Juventud son una realidad hoy en la ciudad, la cual enfrenta un enorme reto. Lo de la reforma debe aclararse en un mes y se sabrá que va a pasar en el tema de juventud. Pero ya hay un tejido previo que muestra que Bogotá ha ido teniendo claridad en el tema de los jóvenes. Pero tenemos que son básicas para una política de juventud: el ingreso, la vivienda, las distintas expresiones juveniles que ayuden a transformar y en algunos casos a enriquecer nuestros imaginarios sobre los jóvenes, al igual que salir del enfoque del joven problemático al joven como agente social y actor del desarrollo.

Es necesario superar la visión romántica que sólo ve al joven como “punkero”, o “rapero”. En ocasiones se convierten en estereotipos del joven raro que sobresale por algo pero que a la vez invisibiliza a una gran masa de jóvenes y que son, entre comillas, normales. Estos últimos son una inmensa mayoría que tienen conflictos pero que no se expresan, sentimientos que no afloran. Y siempre son los especiales los que acaban capturando la pantalla, sobre los recae toda intervención, se habla y se hacen estudios. Por ejemplo, muchos de los jóvenes organizados son pertenecientes a organizaciones cristianas y de eso poco se sabe.

LS. ¿Existen espacios de participación para los jóvenes en la asignación del presupuesto?

AMR. Bogotá va cada vez más hacia el crecimiento de su presupuesto participativo. Portoalegre, en Brasil, tiene un presupuesto participativo del 15 %, Bogotá lo tiene del 10%, no estamos tan lejos y con los años puede aumentar.

En efecto, 10% del presupuesto del distrito va a las localidades y los encuentros ciudadanos son espacios importantes para la planeación participativa. Hay ejercicios en algunas localidades muy importantes en este sentido. Sin embargo hay una instancia, la junta administradora local y el alcalde, que es la que finalmente decide sobre los proyectos. Si hay una presión social enorme y pensaría uno que buenos argumentos los proyectos se orientan hacia donde la ciudadanía y los encuentros ciudadanos han priorizado, pero ello no siempre ocurre. El estatuto orgánico de Bogotá indica que podría llegar hasta un 20 % de manejo de presupuesto en lo local. Los jóvenes tienen ahí un gran reto para participar.

Sin embargo, los jóvenes deben enfrentar que quienes han prestado los servicios tradicionales hacia los jóvenes son los sectores más fuertes: salud y educación y éstos aún no han desarrollado con fuerza la perspectiva poblacional. Debe hacerse un trabajo perseverante y sostenido, porque existen graves problemas por esta ausencia. Por ejemplo, un resultado importante en educación, del estudio apoyado

por la Fundación FES hace algunos años, denominado “Atlántida”, fue el señalamiento de los jóvenes por la baja pertinencia de la escuela. De igual manera un estudio que adelantó la Fundación Restrepo Barco. Estos son problemas que deberían generar alarma y allí hay un reto enorme. En este específico caso, se tiene que volver a movilizar al país en torno al tema de la educación, pero incluyendo una perspectiva poblacional y muy especialmente para este caso, la perspectiva de los jóvenes colombianos.

Entrevista No 7

Entrevistado: Jorge Escobar, Director de la Regional Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía.

Libardo Sarmiento. Usted como parte que fue del equipo técnico del Viceministerio de la Juventud, ¿Qué queda de las políticas de juventud?

Jorge Escobar. Haciendo un balance subjetivo, sobre el tema de juventud podría resaltar dos aspectos: el deterioro de los programas en el marco del debilitamiento de la institucionalidad y, la importancia de la Ley de Juventud.

La política de juventud ha perdido su perfil. Con la desaparición del Viceministerio de la Juventud en el Ministerio de Educación, creo que la institucionalidad con la que hemos tratado de estructurarla más que fortalecerse se ha debilitado, por dos razones:

Una, es la pérdida de la institucional. Dentro del aparato del Estado, quedaron los entes que tradicionalmente han abordado el tema de juventud: Educación por su naturaleza, encargado de asumir esta franja de población, mantiene su enfoque y su perspectiva; lo mismo podríamos decir con relación a los sectores de salud y trabajo. El gran esfuerzo que se venía haciendo para que dentro del Estado existiera una instancia que dinamizara, articulara, integrara y coordinara acciones estatales en favor de este grupo, totalmente se vino al piso. Lo que existe en este momento es un programa presidencial.

Parece que estuviéramos en un retorno a lo mismo. Si tenemos en cuenta los comienzos de los años noventa donde la institucionalidad creada en ese momento fue también un programa presidencial, curiosamente, podemos decir que iniciamos otra década con igual figura institucional. Toda la ascendencia que tuvimos en el tema de institucionalidad pública en materia de juventud, durante la década de los noventa, cuyo mayor auge fue durante el gobierno de Samper, en términos presupuestales y de su inscripción específica en el Plan de Desarrollo, ha descendido totalmente, ha sido una pérdida.

Otra pérdida es la que hace referencia al tema de la política. ¿Cuál es la política que se debe impulsar en el tema de juventud desde el Estado? Con ese objetivo, se venía haciendo todo un proceso de reflexión, concertación, diálogo, desde el nivel nacional con los niveles locales y con diferentes protagonistas: alcaldes, concejales, organizaciones juveniles, funcionarios del Estado. Este proceso hizo escuela en cómo

construir de manera colectiva esa política que estuviera a tono con la realidad de la juventud, pero también en consonancia con las competencias que tiene el Estado en esta materia. Este enfoque y proceso se han debilitado totalmente. Lo que ahora hay es una sumatoria de acciones un poco dispersas y desarticuladas.

Antes se trabajaba simultáneamente institucionalidad y política pública, dos elementos diferentes pero complementarios. Uno apunta a qué es lo que debemos hacer y otro a quién y cómo lo debemos hacer. Estos han descendido a un nivel preocupante. Durante el gobierno de Pastrana se hizo una consulta muy limitada y el proceso de sistematización fue muy precario. Con este gobierno no veo esfuerzos para arriesgarse o plantear un escenario donde se apunte a formular y a construir de una manera colectiva una política pública, teniendo en cuenta lo que ha dicho el Doctor Nicolás Uribe en diferentes escenarios. Veo una sumatoria de acciones, por ejemplo: centros de información, reformular la Ley, que tal como lo viene planteando el gobierno no es lo más conveniente.

Un tercer aspecto es el legislativo. La ley de la juventud, a pesar de las críticas que ha tenido, ha generado el efecto que se buscaba en ese momento. ¿Por qué se incursionó en el tema de legislación Juvenil? Porque había una gran limitación en toda la gestión que venía haciéndose en diferentes sectores y porque los programas no tenían continuidad, porque las actividades que se agenciaban desde el Estado, incluyendo los recursos financieros, estaban sujetos a la voluntad, carisma e influencia del funcionario que estuviera en la administración. Sí al funcionario le parecía pertinente políticamente o le representaba votos o pensaba que este sector de población le apoyaba, entonces le asignaba dinero a algunas actividades, pero no de una manera planificada, reflexionada o concertada con los jóvenes,

De este modo, cada programa desaparecía con el siguiente gobierno o dependía de la simpatía del funcionario. Para superar esta situación, se pensó el tema de la legislación, apoyados en el mandato de la Constitución del 91. Porque el artículo que hace referencia a los jóvenes si bien era un apoyo, no pasaba de ser un enunciado que no se esforzaban en hacer realidad las administraciones locales. Se preveía que el desarrollo legislativo podría ejercer un efecto coercitivo sobre la administración pública, y sería un imperativo en la continuidad del financiamiento de los programas. De este modo, el que estuviera en la administración tendría que actuar de acuerdo con la Ley, formulando y asignando recursos, o al menos haciendo una gestión en favor de la juventud. Ese objetivo se ha cumplido. Sus efectos son evidentes desde la misma legislación. En resumen, la estrategia seguida para que desde el Estado se pensara en serio el tema de los jóvenes se basó en la propuesta de legislar. De allí surgió la Ley de Juventud.

LS- ¿Siendo tan importante la Ley en su concepto, por qué el poco avance en su reglamentación?

Con la ley de la juventud hay problemas, pero debemos tener claro que no todo lo que dice la ley se puede reglamentar, eso pasa con todas las leyes, educación, salud, etc.

No obstante, sí ha faltado voluntad política para reglamentar la Ley de Juventud. La gente que ha estado al frente del Estado no ha visto la dimensión y el sentido que tenía esa Ley cuando fue creada y divulgada. La administración Uribe le está dando otro sentido. Pero el tema legislativo desde el Estado y en materia de juventud no puede centrarse únicamente en el tema de la Ley de Juventud, en su desarrollo legislativo. Considero, que la pregunta que debe orientar una gestión gubernamental en esta materia no es ¿Cómo se reglamenta la ley de juventud, qué se le quita o qué se le pone? Si no ¿Cuáles son los desarrollos legislativos que hay en el país en materia de juventud y qué se ha implementado ¿Cuáles son los efectos concretos, positivos y negativos?, ¿Cómo está articulado lo legislativo a las funciones del gobierno y a los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal?

LS. ¿Qué explica este triple debilitamiento en políticas, institucionalidad y recursos con relación a las políticas de juventud, ocurrido durante las últimas administraciones?

JE. Son varias cosas. Desde el Estado, durante la administración Gaviria, entra en escena pública el tema de los jóvenes con el fenómeno sicariato y el gobierno reacciona con una consejería. No había política ni postura estratégica, desde el Estado, los jóvenes no eran una prioridad. La institucionalidad que se creó dinamizó el tema de los jóvenes, pero además significó una burocratización que terminó desligándose de los procesos juveniles de base y, las ONG no sirvieron ni para fortalecer la institucionalidad ni para consolidar la base social que estaba formándose. Hemos caído en una especie de letargo o hibernación. Actualmente hay múltiples expresiones desde los jóvenes, pero el vínculo con la institucionalidad pública, social y de las mismas organizaciones no gubernamentales es mínimo; sus escenarios, procesos y dinámicas que se vienen dando responden a otra lógicas.

LS. ¿Ese letargo o hibernación desde cuando viene?

JE. Desde la administración Pastrana

LS. ¿Esa pluralidad actual de los mundos juveniles en qué se experimenta o es más visible?

JE. En el ámbito cultural se expresa bastante. Ellos mismos se están movilizando. Vale la pena preguntar ¿cuál va a ser el papel de las ONG?. Ellas están estancadas con un discurso estereotipado no transformador y práctico. De otra parte, los jóvenes con la situación que ha vivido el país, no ven la instancia estatal como algo que verdaderamente les transforme su vida. A la gran mayoría no les interesa si el Estado cumplirá con sus obligaciones constitucionales y legales en materia de juventud. La preocupación central, es ¿cómo sobrevivir con sus propios medios?. Entonces lo que se expresa desde los jóvenes es apatía frente al Estado, pero a ellos también les falta capacidad organizativa para avanzar en la transformación real de sus condiciones de vida.

LS. ¿Es pertinente una política de juventud?

JE. Creo que sí. Según las estadísticas, más o menos el 30 por ciento de la población colombiana está constituida por jóvenes. Si se toma el rango de menores de treinta hasta menores de año, el porcentaje se eleva a la mitad de la población. Eso quiere decir que hay una bomba de tiempo. Ya se expresa en los grupos armados; son contingentes de jóvenes dando su cuota de sangre de forma alarmante. Pero así mismo hay jóvenes inconformes que no le apuestan a las propuestas armadas, están en otros escenarios y muchos de ellos están en lo cultural. De todos modos, si eso no se mira con la debida atención no sabemos lo que pueda pasar.

LS. ¿En una política de juventud cuáles son las prioridades?

JE. Sería muy arriesgado decirle algo. Creo que para formular una política se debe conocer las condiciones diversas y actuales de los jóvenes, pero hay un serio limitante. La investigación y el conocimiento técnico es muy precario en el país en esta materia. Hay esfuerzos que buscan llenar ese vacío, pero es todavía muy incipiente. En este punto de las prioridades también debemos tener claro hasta dónde le compete al Estado intervenir en la vida de los jóvenes. Teniendo en cuenta estos elementos, diría que hay problemáticas prioritarias: el tema de la salud de madres solteras, el conflicto armado teniendo en cuenta realidades territoriales, igualmente el desempleo, entre otros.

LS. ¿Son problemas que se deben atender desde lo local, pero ¿en el nivel nacional que se puede avanzar, en un contexto de regulación macro?

JE. Pienso que en el nivel nacional debe atenderse prioritariamente el tema del conflicto. Unido a éste, se encuentra el tema de la participación no sólo en relación con Estado sino de manera más democrática y pluralista. Imprescindible también el tema de bienestar de los jóvenes. En estas tres líneas podría orientarse una política de juventud. En lo que se refiere al fortalecimiento institucional, en este gobierno no habrá ningún cambio. Para el gobierno de Uribe es más prioritario el tema de Estado Comunitario que incluye como eje central el tema de la seguridad, que de acuerdo con su concepción tiende a interpretar al joven más desde una perspectiva represiva que facilitadora de sus múltiples expresiones de ser joven. Esto se evidencia, con el proyecto de responsabilidad penal, que menos mal no fue aprobado en el Congreso, Su pretensión era disminuir la edad de imputabilidad para los jóvenes, a partir de una comprensión equivocada de efectos y causas de la problemática en la que están involucrados. Es curiosa la forma de actuar del gobierno, no le ha podido garantizar la vida en forma digna y en cambio de avanzar en este sentido, orienta sus esfuerzos a reprimir y castigar severamente sus actos.

LS. Y en el nivel local, ¿cómo implementar las políticas y programas de juventud?, ¿Es éste un tema más municipal?

JE. Si, pero las condiciones son muy precarias. En Medellín, por ejemplo, se presenta el sicariato finalizando el 80 y después de tener una consejería presidencial especial para esa ciudad, donde uno de los ejes centrales eran jóvenes, con grandes volúmenes de inversión, empieza el actual siglo con el ejército dándose bala con los

jóvenes en las comunas. El conflicto es uno de los temas que más se debe asumir, pero también el más complicado. Como ahora estamos en la lógica del terrorismo y todo lo que no sea pro estatal o pro institucional es objeto de sospecha y de cacería bajo el lema de terrorismo, esto limita mucho para que el Estado vuelva a replantearse el tema de la juventud de manera democrática, pluralista y participativa.

LS. ¿La cooperación internacional para el tema de jóvenes también ha decaído?

JE. Yo quedo sorprendido de la multiplicidad de fondos de cooperación internacional que hay para jóvenes y niños. El problema es que la cooperación más que ayudar a afianzar procesos organizativos y de movilización los atomiza. Es toda una rapiña por recursos, posicionamiento, reconocimiento, imagen y ejecución de recursos. Todo se parcela: mis pobres, mi gente, mis jóvenes, mi barrio, mis recursos, mis metas. Eso explica que encontremos situaciones como la vivida en Ciudad Bolívar que son como <<agujeros negros>> que absorben toda la energía y recursos financieros y humanos que encuentra a su alrededor en el nivel local, distrital, nacional e internacional sin que nada cambie. Yo trabajé en Agua Blanca, en Siloé, zonas marginales de Cali, donde la infraestructura cambia pero la dinámica social es la misma. Uno ve ahora que sus habitantes no caminan en el barro, pero la agresión, los índices de violencia son iguales, la misma corrupción y delincuencia.

LS. Percibo que se sigue viendo a los jóvenes por su situación de transgresores de la ley, como riesgo o víctimas de las patologías de la sociedad, así se esté hablando en los discursos dominantes de políticas afirmativas, o de actores estratégicos del desarrollo. El tema sigue estando vinculado al problema de violencia o factores de riesgo en salud sexual y reproductiva. ¿Qué se puede hacer en el campo de la estigmatización, principalmente proveniente de los medios de comunicación, en las actuales condiciones del país?

JE. Estoy dirigiendo la mirada a todas esas expresiones más frescas que surgen desde la base social y que están cobrando visibilidad de diferentes formas. Creo que hay potencial en diferentes sentidos, ahí hay pistas, destellos o insumos que pueden surgir desde las mismas prácticas culturales y políticas de los jóvenes. A sabiendas que ellos por sí mismos difícilmente pueden transformar la sociedad. Pueden aportar articulándose a otros sectores y grupos poblacionales, dialogando y de este modo pueden dar mucho. Tampoco soy iluso de pensar que llegue con sólo los jóvenes la nueva era y todos podamos cantar el “ossana”.

Yo creo que los jóvenes son una voz que debemos escuchar y con ellos construir e interlocutar. Las nuevas expresiones que han surgido por fuera de las dinámicas tradicionales ofrecen un nuevo aire y existe como una promesa que debemos explorar más. En esta tónica se incluyó el tema de los jóvenes en el Foro Social Temático y en otros eventos que estamos preparando.

Otro aspecto complementario a la juventud es la sociedad civil, a la cual hay que escuchar mucho, apoyar, sin tratar de institucionalizar esas dinámicas. En la medida

que se institucionalicen, si bien tienen mayor interlocución con el Estado, pierden su sentido de pertenencia y capacidad de movilización.

LS. Con relación al Foro Social Temático ¿Cual va a ser la agenda con que van a trabajar el tema de juventud, por qué se incluyó el tema?

JE. Se incluyó en el Foro en aras de generar un espacio para acercarnos a esta temática desde otra orilla. No se puede mirar esto ni desde el Estado ni desde los expertos, ni desde la academia. Se trata de permitir que se expresen libremente estas nuevas propuestas que se están <<vehiculizando>> en el nivel mundial en torno a los jóvenes y con los jóvenes. Parece ser que hay muchas y están bajo el rótulo de resistencias, movilización. Esperemos que no sea el renacimiento de la década de los 60 que fue demasiado utópica. Pero esto tampoco nada les quita de importante o interesante por que parece ser que lo que vemos ahora es como si hubieran muerto las utopías y los ideales.

LS. ¿Qué temas van a tratar?

JE. Uno de los temas es una reflexión crítica en el ámbito de modelos de desarrollo dominantes, de cómo se han venido interpelando y qué efecto han tenido sobre los jóvenes. Otro tema es profundizar sobre ¿qué quiere decir eso de jóvenes sujetos de derechos y cómo se concretiza en una sociedad cuyo Estado es tan precario? ¿Cómo defender una perspectiva de derechos? Para América Latina, el tema del orden económico es prioritario, en particular la globalización y su impacto en los jóvenes. En lo que compete a Colombia ¿cómo son vistos? Como una pieza del engranaje o como verdaderamente personas humanas en un proceso de desarrollo o de una convivencia social de otro tipo. No como hasta ahora son vistos desde las multinacionales, esto es, como mano de obra barata donde la condición humana está desdeñada totalmente. Otros temas son los conflictos urbanos y la situación de los jóvenes, lo cultural y sus nuevas expresiones en el escenario mundial y lo último, las formas de resistencia juvenil. Seguro ahí va a ver polémica, porque no es unívoco lo que entendamos por resistencia: oponerse a. o ser diferente a. Estos son los temas en los que personalmente estoy muy entusiasmado.

LS. ¿Qué sigue después del Foro?

JE. Lo que sigue es ¿cómo asumir los resultados, no en una organización, si no de la manera que está surgiendo en el país y en el mundo? - porque vienen jóvenes de Portoalegre Brasil, Argentina, Europa. Es articular dinámicas que se han venido gestando en Colombia en torno a los jóvenes a un ámbito internacional y que se potencian. Aquí no hay la propuesta prefabricada, lo que van es a salir las propuestas, y muy variadas, apuntando a diferentes lados. Una de esas será “necesitamos interlocutar con el Estado, construir sociedad con el Estado”, hay otra que dice “nada de Estado, nosotros construimos nuestras maneras de convivencia y podemos avanzar en la construcción de una nueva ética”, eso también se va a ver ahí, esperemos que resulta....

Anexo 2

LA JUVENTUD Y LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA

Con la reforma constitucional de 1945 se consagra la planeación como norma de gobierno y se da al Congreso la facultad de intervenir en la aprobación de los planes y programas gubernamentales. Hasta finales de la década de los 80, la política social es dominada por su organización temática y sectorial.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	LÍNEAS DE POLÍTICA
<p>Planes y Programas de Desarrollo 1969 – 1972 Administración Lleras Restrepo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Servicio Nacional de Empleo • Políticas educativas orientadas hacia las necesidades del mercado laboral • Información y acceso a los servicios médicos de planificación familiar • Políticas de bienestar familiar (ICBF), saneamiento básico rural y vivienda para las clases de menores ingresos <p>La recreación y el deporte: tema de atención a los jóvenes. Creación de COLDEPORTES</p>
<p>Cambio con Equidad 1982 –1986 Administración Betancur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Política de trabajo y seguridad social: Para responder al creciente desempleo (10.8% en 1983, en el grupo de 15 a 29 años la tasa de desempleo era del 49% y constituía el 80% de los desempleados, como consecuencia de la contracción económica, falta de conocimiento del mercado laboral y escasa correspondencia entre la oferta del sistema educativo y la estructura económica del país). • Atención particular en salud, al grupo de edad de 15 - 30 años, el más afectado por el desempleo, la delincuencia y la drogadicción. • El Plan de Juventud (nunca se realizó) como parte de la política de atención integral a la familia. • Política de justicia y seguridad ciudadana (la delincuencia era considerada en primer término como urbana y juvenil, asociada con la drogadicción, el alcoholismo y la marginalidad). • Con la celebración del año internacional de la juventud, en 1985, por primera vez el tema alcanzó importancia pública. Se conformó un consejo nacional coordinador y se realizó el encuentro nacional por una política de juventud. Enfoque de la política de juventud: carácter promocional de la acción institucional, participación juvenil y cambio en la consideración social de los jóvenes.
<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</p>	<p>LÍNEAS DE POLÍTICA</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Política de lucha contra la pobreza: Mejoramiento de hogar, asentamientos humanos, salud, educación, suministro de bienes básicos, generación de empleo y desarrollo integral campesino.

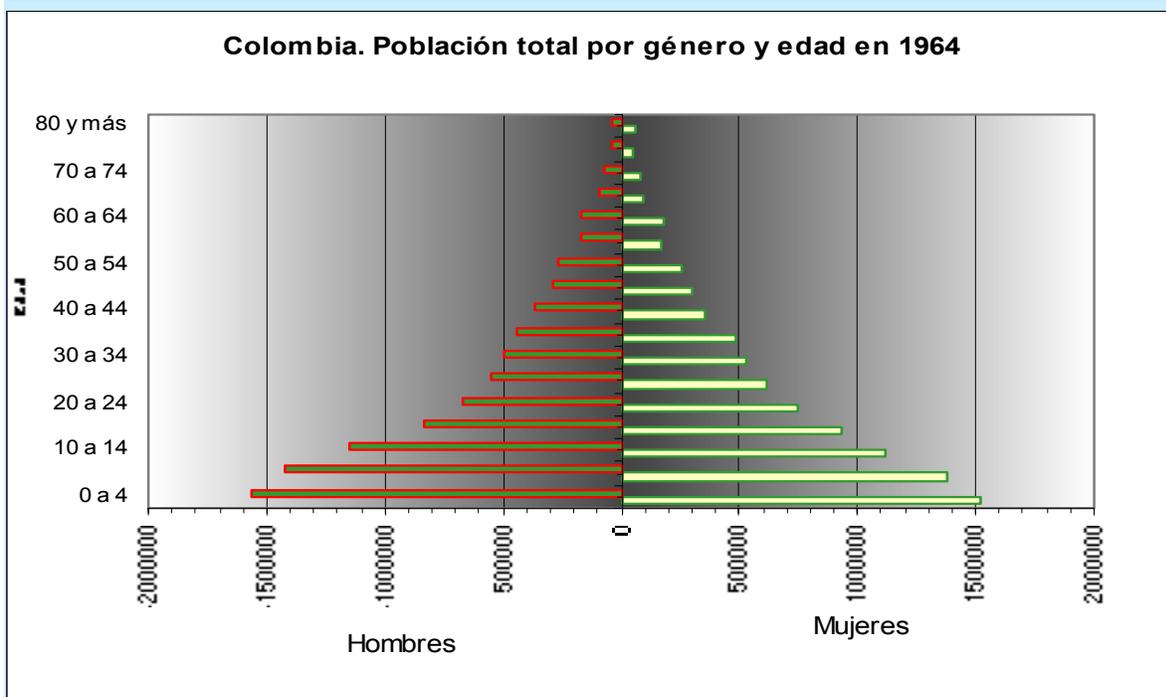
<p>Plan de Economía Social 1986 – 1990. Administración Barco</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos generales para formular una política de juventud (DNP 1988). Mirada integral la acción de promoción juvenil en todos los sectores hacia los objetivos del desarrollo nacional; participación de la juventud en los estamentos de decisión, realización de acciones de prevención y tratamiento ante problemas sociales graves: delincuencia, prostitución, farmaco-dependencia y alcoholismo. • Plan nacional de prevención de la drogadicción (1986). El Ministerio de Salud inicia su programa de atención a la adolescencia, con énfasis en el área de la salud reproductiva (1988).
<p>La Revolución Pacífica 1990 - 1994. Administración Gaviria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea en 1990 la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (cobrimiento 10 ciudades del país) Promoción y cofinanciación de estructuras administrativas encargadas de la gestión municipal y departamental de la política de juventud, conocidas como "oficinas de juventud". • Documento CONPES (1992) sobre política social para los jóvenes y las mujeres (primera Política Pública Nacional de Juventud), establece cuatro grandes líneas de política: desarrollo humano (salud, educación, cultura y protección legal), vinculación a la vida económica, participación y organización, fortalecimiento institucional de la atención juvenil. <p>Entre 1990–1991, sesionó la Asamblea Nacional Constituyente y se promulgó una nueva constitución política: reconocimiento constitucional de los derechos de los jóvenes; traslado de las responsabilidades del desarrollo social a los municipios, democracia participativa.</p>
<p>El Salto Social 1994 - 1998. Administración Samper</p> <p>El Salto Social. 1994 -1998. Administración Samper</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación, en agosto de 1994, del Viceministerio de la Juventud con miras a ofrecer al país una verdadera Política de Juventud. Este Viceministerio creó una infraestructura administrativa descentralizada, por medio de oficinas de juventud en 20 ciudades del país. En 1995 se aprobó el documento CONPES 2794, donde se reconoce al joven como sujeto de derechos y deberes y protagonista en la construcción de su proyecto de vida. • Con la promulgación de la Ley de la Juventud (Ley 375 de julio de 1997) el tema dejó de ser un asunto de gobierno y pasó a consolidarse como una Política de Estado. La Ley define al joven como la persona mayor de 14 y menor de 26 años. Su objeto es "establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud". Su finalidad es "promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano". <p>En el marco de esta Ley, se crea el Sistema Nacional de Juventud entendido como "el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la juventud". Las instancias sociales de la juventud que define la Ley son el Consejo</p>

(continuación)	<p>Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales y los Consejos Distritales y Municipales de Juventud como cuerpos colegiados de representación y las organizaciones no gubernamentales que trabajan con jóvenes y demás grupos juveniles de todo orden.</p>
<p>Cambio para Construir la Paz 1998 -2002. Administración Pastrana</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Se propone contribuir a crear más y mejores oportunidades de educación, trabajo, cultura y participación política para hombres y mujeres jóvenes de los sectores más pobres de Colombia. El Viceministerio de la Juventud desarrolló cinco estrategias centrales: i) impulso a la promoción juvenil y a las estrategias de promoción integral, ii) integración a los servicios para jóvenes, iii) desarrollo democrático y solidario de la juventud, iv) formación para el trabajo y el desarrollo productivo y v) organización del sistema nacional de juventud y fortalecimiento de los espacios de participación juvenil. • El Viceministerio de la Juventud fue eliminado de la estructura orgánica del Ministerio de Educación. •Dentro de la vigencia de este Plan, en 1999, la Defensoría del Pueblo, acogiendo al artículo 28 de la Ley de Juventud, creó, mediante el decreto 846, la Defensoría Delegada para la Niñez, la Juventud, la Mujer y los Ancianos. Durante 1999, se realiza el seminario taller internacional sobre políticas e institucionalidad pública de juventud que da inicio a una estrategia denominada “Juventud de cara al Tercer Milenio” con el propósito de construir una Política Pública Nacional de Juventud. Las mesas temáticas de trabajo fueron: i) institucionalidad en juventud, ii) paz y convivencia, iii) Salud y medio ambiente, iv) educación-ciencia-tecnología-cultura y medios de comunicación y v) empleo juvenil. •Mediante el Decreto 822 de mayo de 2000 se creó el programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud - Colombia Joven.
<p>Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Administración Uribe (Ley 812 junio de 2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Cuatro son los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal para construir el Estado Comunitario: i) brindar seguridad democrática; ii) impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macro económica y de precios; iii) construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico; iv) incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. <p>Con relación a los jóvenes, el Plan establece en el numeral C “Construir equidad social”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud con una visión de diez años, con base en la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales. • Se implementará y fortalecerá la promoción institucional de los Consejos de Juventud, entendiendo ello como el hacer visible su función, responsabilidad e importancia de estos espacios, constituidos para la interlocución entre los intereses de la juventud y las Administraciones centrales de los municipios, Distritos, departamentos y de

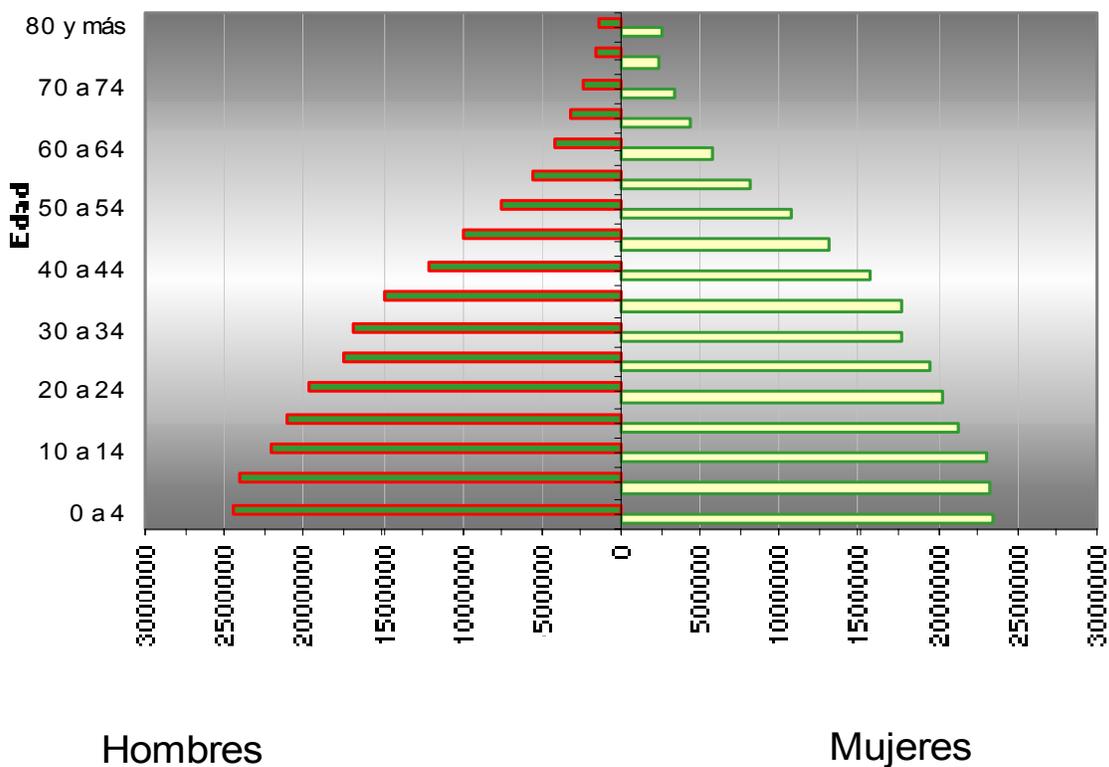
<p>Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Administración Uribe (Ley 812 junio de 2003)</p>	<p>la Nación.</p> <ul style="list-style-type: none">• Para la protección a la familia, la juventud y la niñez, se impulsará un proyecto de ley para clarificar las competencias de la Nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar.• El ICBF diseñará y ejecutará programas educativos y culturales que permitan la integración entre la tercera edad y la juventud, encaminados a la formación de valores y a la recuperación y fortalecimiento de comportamientos cívicos y el respeto a la comunidad.
--	--

Anexo 3 Estadísticas

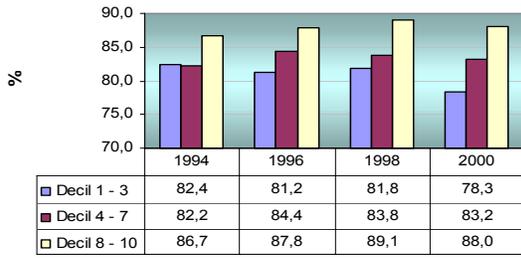
Fuente: Departamento Nacional de Estadísticas –DANE-



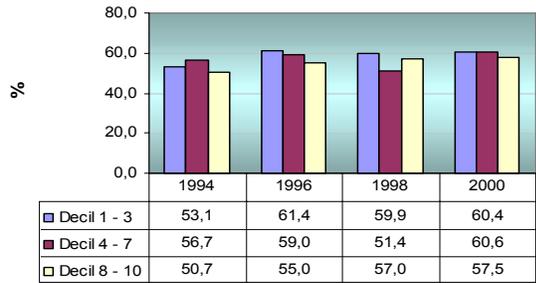
Colombia. Población total por género y edad en 2005



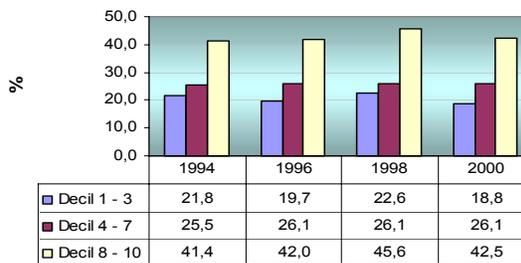
Jóvenes. Tasa de asistencia escolar urbana en el rango 12 a 17 años por deciles de ingreso. 1994 - 2000



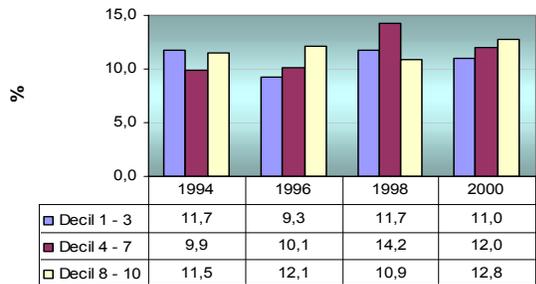
Jóvenes. Tasa de asistencia escolar rural en el rango 12 a 17 años por deciles de ingreso. 1994 - 2000



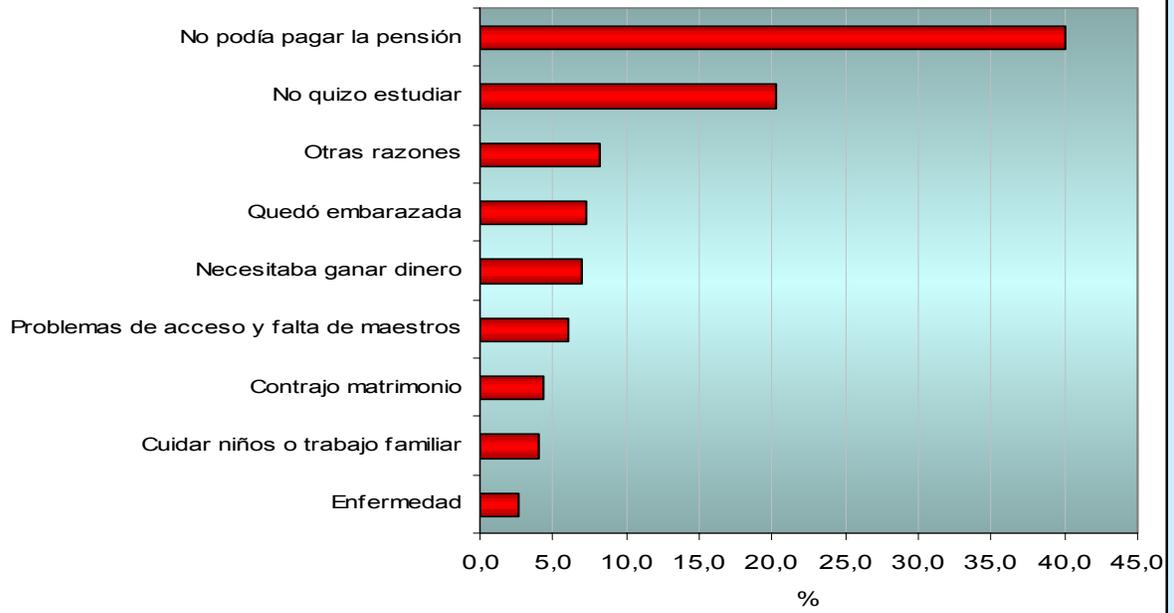
Jóvenes. Tasa de asistencia escolar urbana en el rango 18 a 25 años por deciles de ingreso. 1994 - 2000



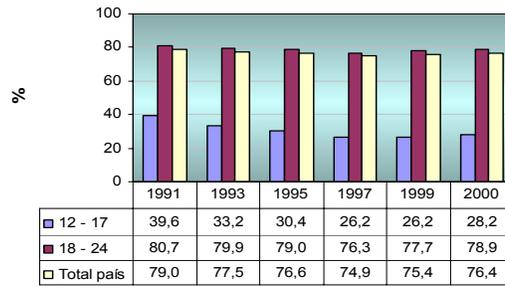
Jóvenes. Tasa de asistencia escolar rural en el rango 18 a 25 años por deciles de ingreso. 1994 - 2000



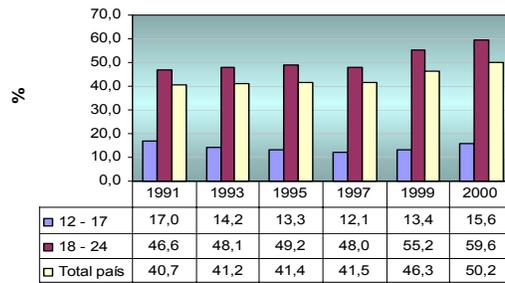
Razones por las cuales las mujeres entre 15 y 17 años dejaron de estudiar



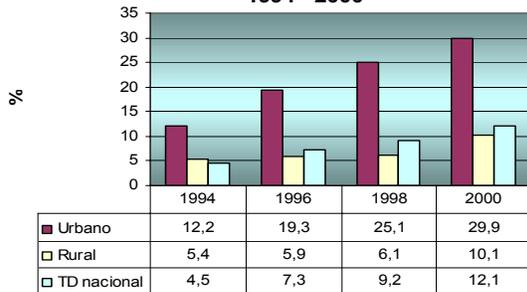
**Tasa global de participación 1991 -2000
hombres jóvenes**



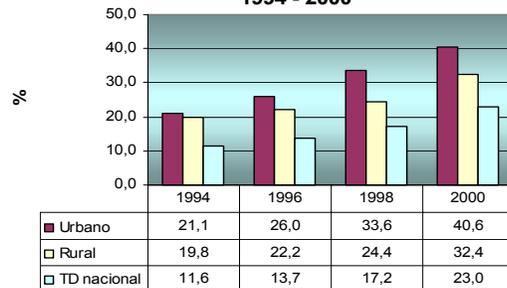
**Tasa global de participación 1991 -2000
mujeres jóvenes**



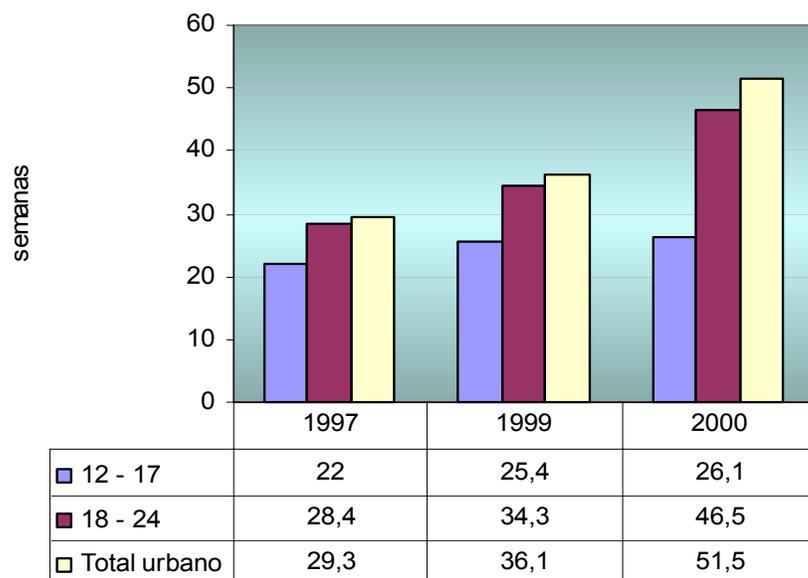
**Hombres 12-24 años. Tasa de desempleo
1994 - 2000**



**Mujeres 12-24 años. Tasa de desempleo
1994 - 2000**



Jóvenes. Duración media del desempleo (semanas) según grupos de edad 1997 - 2000



Anexo 4

Relación de los Derechos Fundamentales y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución y La Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud		
Área de intervención	Derechos Fundamentales y Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución de Colombia	Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud
Vida, Igualdad y Libertad	El derecho a la vida es inviolable (artículo 11). Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley (artículo 12). Libre desarrollo de la personalidad, libertad de conciencia, libertad de asociación, libertad de locomoción, libertad de expresión, libertad de información (artículos 16, 18, 20, 24, 28, 38, 39).	Los y las jóvenes tienen derecho a la vida, a las libertades y dignidad inherente a ellas (artículo 5). La formación de su personalidad y libre expresión (art. 9). Libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 14). Libertad de opinión, expresión, reunión, información, asociación (artículo 15). Derechos laborales y sindicales (artículo 22).
Objeción de Conciencia	Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia (artículo 18).	Los y las jóvenes tienen derecho a formular objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio (artículo 30).
Igualdad de Género	La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades (artículo 43).	Igualdad de género de los y las jóvenes (artículo 7).
Paz y Seguridad	La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (artículo 22). Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia (artículo 2).	Derecho a la paz: una vida sin violencia y a la fraternidad (artículo 8).
Justicia	Debido proceso, juzgamiento sobre leyes preexistentes, favorabilidad de la ley, presunción de inocencia, legítima defensa, derecho a controvertir pruebas, derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, hábeas corpus, doble instancia, igualdad ante la ley (artículos 13, 29 y 31). Acciones constitucionales (Tutela, acción de Cumplimiento, Acción popular y de Grupo) (artículos 86, 87, 88, 89).	El derecho a la justicia de los y las jóvenes. Ello implica el derecho a la defensa, a la audiencia, a la denuncia, a un trato justo y digno, a una justicia gratuita, a la igualdad ante la ley y todas las garantías del debido proceso. Garantizar una legislación procesal que tenga en cuenta la condición juvenil, la necesidad de promover su resocialización a través de medidas alternativas al cumplimiento de la pena. Se aplicarán las normas del debido proceso y la tutela judicial efectiva. Condiciones humanas dignas en los centros de internamiento (artículo 31).
Honra e Intimidad	Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre (artículo 15). Derecho a la honra (artículo 21).	Los y las jóvenes tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (artículo 10).
Familia	La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (artículo 42).	Los y las jóvenes tienen el derecho a formar parte activa de una familia (artículo 11) y la conformación del matrimonio (artículo 12).

Área de intervención	Derechos Fundamentales y Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución de Colombia	Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud
Participación Social y Política	Son fines esenciales del Estado...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (artículo 2). Derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40). El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (artículo 45).	Los y las jóvenes tienen derecho a la participación social y política (artículo 13).
Alimentación	La producción de alimentos gozará de especial protección del Estado (artículo 64).	
Salud	Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de producción, protección y recuperación de la salud (artículo 49). La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.	Derecho de los y las jóvenes a una salud integral y de calidad (artículo 20).
Educación	La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos (artículo 67). La erradicación del analfabetismo es obligación especial del Estado (artículo 68). El adolescente tiene derecho la formación integral (artículo 45).	Los y las jóvenes tienen derecho a la educación (integral, continua, pertinente y de calidad) (artículo 16). Educación obligatoria y gratuita (artículo 17). Derecho a la educación sexual (artículo18)
Cultura	El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (artículo 70).	Los y las jóvenes tienen derecho a la vida cultural y al a libre creación y expresión artística. La práctica de estos derechos se vinculara con su formación integral (artículo 19).
Vivienda	Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (artículo 51).	Los y las jóvenes tienen derecho a una vivienda y de calidad que les permita desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones de comunidad (artículo25).
Desarrollo	Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general (artículo 2). La dirección general de la economía estará a cargo del Estado...con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (artículo334). Habrá un Consejo Nacional de Planeación. en las entidades territoriales también habrá consejos de planeación (artículo 340).	Los y las jóvenes tienen derecho al desarrollo social, económico y político... la participación en la discusión para elaborar los planes de desarrollo y su integración en el proceso de puesta en marcha de las correspondientes acciones nacionales, regionales y locales (artículo26).

Área de intervención	Derechos Fundamentales y Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución de Colombia	Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud
Ambiente	Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79)	Los y las jóvenes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado (artículo 27)
Servicios Públicos	Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 365). La nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas (artículo 363).	
Seguridad Social	La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social (artículo 48). El adolescente tiene derecho a la protección (artículo 45).	Los y las jóvenes tienen derecho a la protección social frente a situaciones de enfermedad, accidente laboral, invalidez, viudez y orfandad, así como el desempleo y todas aquellas situaciones de falta o de disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo (art. 23).
Formación Profesional y Técnica	Es obligación del Estado y los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (artículo 54).	Los y las jóvenes tienen derecho al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad que permita su incorporación al trabajo. capacitación de los y las jóvenes que sufren de alguna discapacidad con el fin que puedan incorporarse al empleo (artículo24).
Comunicación	Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones. Entre estas libertades está la de fundar medios masivos de comunicación. Los medios masivos de comunicación son libres y tienen una responsabilidad social (Artículo 43).	
Información	Se garantiza a toda persona la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial (Artículo 73). Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley (artículo 74).	Los y las jóvenes tienen derecho a la información (artículo15).
Recreación y Deporte	Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas (artículo 52).	Los y las jóvenes tiene derecho a la recreación y al tiempo libre, a viajar y a conocer otras comunidades (artículo 28). Derecho a la educación física y a la práctica de los deportes (artículo 29).

Área de intervención	Derechos Fundamentales y Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución de Colombia	Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud
Trabajo	El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (artículo 25). El Congreso expedirá el estatuto del trabajo (artículo 53). La ley estatutaria del trabajo tendrá en cuenta la remuneración vital y móvil (artículo 53).	Los y las jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección del mismo (artículo 21). Igualdad de oportunidades y trato a lo relativo en la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo (artículo 22).
Desarrollo Rural	Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (artículo 64) .	Garantizar la asignación de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para programas que atiendan a la promoción de la juventud en el área rural y urbana (artículo 26).