

**Políticas Públicas de Juventud en América Latina:  
Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados,  
gestión moderna y perspectiva generacional**

**Por Ernesto Rodríguez<sup>12</sup>**

<sup>12</sup> Sociólogo Uruguayo, Ex Director del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Uruguay y Ex Presidente (actual Consultor Internacional) de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Así mismo, Consultor Internacional de las Naciones Unidas (CEPAL, UNESCO, OIT, UNICEF, UNFPA, PNUD), del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, en Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Humano.

*Ernesto Rodríguez*



## Introducción

Las páginas que siguen, son apenas una versión resumida de varios documentos en los que he estado trabajando recientemente, entre los que se destacan tres en particular: un libro publicado recientemente en México, un ensayo para el Banco Mundial (concebido como una contribución a la reformulación de sus programas de cooperación en la esfera del desarrollo social) y un texto para la Organización Iberoamericana de Juventud (realizado como un aporte técnico al diseño de la *Propuesta de Libro Blanco sobre Políticas Públicas de Juventud en Iberoamérica*) (Rodríguez 2002 a, b y c). Esta presentación tiene tres partes:

- En la primera se realiza una esquemática presentación de la situación de la juventud latinoamericana actual, al tiempo que se realiza un balance comparado de las políticas públicas de juventud desplegadas en los años noventa, se distingue los planos programático e institucional, y realiza al mismo tiempo un balance desde la asignación de recursos. Se pretende, de este modo, superar la clásica evaluación estrictamente programática y excesivamente descriptiva, predominante en la región hasta el momento (al menos en las evaluaciones más conocidas).
- En la segunda se describen las oportunidades y desafíos que se presentan en el comienzo de este nuevo milenio, a través del análisis de las implicaciones del denominado bono demográfico y de la construcción de la sociedad del conocimiento (como dos factores centrales del marco en el que se ubica la dinámica de dichas políticas públicas) revisando así mismo el estrecho vínculo a construir entre reforma del Estado y políticas públicas de juventud (haciendo un fuerte énfasis en la gestión operativa como tal).

- En la tercera y última parte, finalmente, se expone el enfoque alternativo con el que se propone trabajar en esta primera década del nuevo milenio. Allí se describen los *fundamentos* del enfoque alternativo y las principales *prioridades sustantivas* a encarar, se destaca el significativo aporte que puede brindar el *voluntariado juvenil* al proceso de desarrollo en nuestros países, y se resaltan los principales desafíos a encarar en estas materias en el futuro inmediato.

El eje central de estas propuestas, gira en torno a la necesidad de superar los tradicionales esfuerzos ligados con la *generación de espacios específicos* para la juventud y el desarrollo de *políticas puramente sectoriales* (educación, salud, recreación, etc.). De este modo, se podría intentar superar el *aislamiento* y la *irrelevancia* que han caracterizado históricamente a las políticas públicas de juventud impulsadas desde las instituciones - públicas y privadas- especializadas, y la *autarquía* del conjunto de programas sectoriales específicos desplegados.

Asumir concertadamente este enfoque desde la gestión pública (con la participación de todos los actores) implicaría un profundo cambio de los paradigmas con los que hemos estado trabajando durante todo el siglo XX, y para que ello sea posible, resulta imperioso equilibrar más y mejor los énfasis que hemos puesto históricamente en cuatro ejes estratégicos con los que hemos querido trabajar: el empoderamiento de los jóvenes, el desarrollo de enfoques integrados, el despliegue de una gestión moderna (eficiente, eficaz, pertinente, oportuna) y la impregnación del conjunto de las políticas públicas con una perspectiva generacional.

## 1. Políticas de Juventud: un Balance de los Años Noventa

### 1.1 La Juventud en América Latina: Exclusión y Protagonismo

Los principales signos de estos tiempos son la *institucionalización del cambio* y la *centralidad del conocimiento* como motor del crecimiento, y ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. Así, la juventud pasa a ser el segmento de la población cuya dinámica se acompasa naturalmente al ritmo de los tiempos, mientras

que lo contrario sucede con la población adulta, para la cual la celeridad de las transformaciones en el mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia. De este modo el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones.

Sin embargo, mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, se da la paradoja que aumenta la exclusión social entre los jóvenes, destacándose como principal evidencia las importantes tasas de deserción y fracaso escolar y los elevados niveles de desempleo juvenil en la región, que duplican y hasta triplican en varios casos al desempleo adulto. El tema es conocido y no hace falta detenerse demasiado al respecto. Basta recordar que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales, y ha persistido en niveles sumamente elevados en los últimos cuarenta años (al menos), tanto en épocas de crisis como en etapas de crecimiento económico sostenido, y que el fracaso escolar tiene directa relación con la ampliación y heterogeneización de la cobertura educativa, producida en las últimas décadas, sin que el sistema haya podido adecuarse a estos cambios.

***Resulta imperioso equilibrar más y mejor los énfasis que hemos puesto históricamente en cuatro ejes estratégicos con los que hemos querido trabajar: el empoderamiento de los jóvenes, el desarrollo de enfoques integrados, el despliegue de una gestión moderna y la impregnación del conjunto de las políticas públicas con una perspectiva generacional.***

¿Qué consecuencias trae todo esto? En primer lugar la débil participación en el sistema educativo y la precariedad de la inserción laboral impiden que ambos sistemas operen como transmisores de normas y valores que ordenan la vida cotidiana, estructuran aspiraciones y definen metas por alcanzar. Segundo, los fenómenos de *inestabilidad e incompletitud* que están afectando a las familias de estos sectores, también inciden en reducir su capacidad de socialización y de cumplimiento de un rol complementario y reforzador de las funciones de los establecimientos educativos. Tercero, el aislamiento del *mainstream* de la sociedad deja a los jóvenes sin modelos cercanos de éxitos vinculados al adecuado aprovechamiento de la estructura de oportunidades. Dicho de otro modo, el *aislamiento social* de la juventud se da en un contexto de *hueco normativo* provocado por el

deterioro de las instituciones primordiales, por la débil y precaria participación en la educación y en el trabajo y por el distanciamiento de los modelos de éxito que asocian esfuerzos con logros.

¿Cuáles son las metas y aspiraciones que pueden plantearse bajo estas circunstancias? Se da aquí otra paradoja porque las condiciones de exclusión social que afectan particularmente a las juventudes populares urbanas, se acompañan de un nivel de exposición inédito a propuestas masivas de consumo, y de una centralidad igualmente inédita de la cultura juvenil en la sociedad. Todo ello define una situación de *anomia estructural*, en la cual los jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad que modela sus aspiraciones, y una participación material que no permite la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos. La combinación de todos estos elementos contribuye a la formación de *subculturas marginales*, de *pandillas y barras* que tienen códigos propios, subculturas que suelen incorporar y consolidar en el tiempo, los hábitos y comportamientos que surgen como correlatos socialmente disruptivos de las situaciones de marginalidad y exclusión social. Lo dicho plantea problemas serios, en la medida en que la cristalización de las subculturas marginales no sólo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosiona la trama social y las normas de convivencia y motoriza el reforzamiento de la segregación y la segmentación (analizamos rigurosamente estos temas en CEPAL 2000).

## 1.2 Evaluación Programática: Avances Desarticulados y Discontinuos

¿Cómo han respondido las políticas públicas a esta compleja y preocupante situación? La evaluación de las iniciativas desplegadas durante los años noventa, deja algunas lecciones que conviene sintetizar, al menos esquemáticamente, tanto desde el punto de vista programático, como en términos institucionales y en materia de los recursos invertidos.

Desde el punto de vista programático, se aprecian avances sustanciales en varias esferas específicas; sin embargo, como estos avances no se articularon adecuadamente ni se mantuvieron por suficiente tiempo, sus repercusiones efectivas sobre las poblaciones destinatarias -los jóvenes- han sido magras e inconstantes.

En lo que atañe a la educación, el principal logro es la ampliación de la cobertura de la población objetivo, particularmente entre las mujeres, cuyas actuales tasas de escolarización igualan o superan las de los varones en la mayoría de los países de la región. Este avance se ha conseguido, en buena medida, gracias al importante aumento de la inversión en educación, ya que el gasto público en el sector se incrementó -en el promedio regional- del 2.9% al 4.5% del producto interno bruto (PIB) entre 1970 y 2000. Los progresos en materia de equidad social y calidad de la enseñanza, en cambio, han sido menores. Hay al menos cinco áreas problemáticas en la educación: (i) desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula; (ii) desigual cobertura de la enseñanza entre países, regiones subnacionales y grupos sociales; (iii) deficiente rendimiento académico de niños y jóvenes, especialmente de los pertenecientes a hogares de escasos recursos y bajo nivel de capital social; (iv) concentración de la inversión en los más ricos, como lo ilustra el desarrollo de la enseñanza superior; y (v) múltiples ineficiencias que explican la paradoja que existe entre niveles de inversión crecientes y niveles de rendimiento escolar decrecientes, aún después de controlar los efectos de la masificación (ver PNUD 1998; UNESCO 2001; OEI-CEPAL 2002 y PREAL 2001).

***Mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, se da la paradoja que aumenta la exclusión social entre los jóvenes, destacándose como principal evidencia las importantes tasas de deserción y fracaso escolar y los elevados niveles de desempleo juvenil en la región***

En la esfera de la salud se verifican algunos progresos en varios rubros específicos. Los programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas (legales e ilegales), por ejemplo, han conseguido algunos avances en varios países. Algo similar puede decirse de los programas de prevención y atención de las enfermedades de transmisión sexual (especialmente el VIH/SIDA), ya que algunos países han logrado estabilizar e incluso hacer retroceder los niveles de contagio y prevalencia (Brasil, por ejemplo). En el caso de la prevención de los embarazos entre adolescentes también se registran avances, aunque todavía queda un largo camino por recorrer, en parte debido a la persistencia de hábitos culturales y estructuras sociales que concentran la mayor cantidad de casos en los sectores afectados por

los más agudos cuadros de pobreza e indigencia. Otro tanto puede decirse de los accidentes de tránsito -una de las principales causas de muerte entre los jóvenes- pese a los esfuerzos de las autoridades públicas y en directa relación con la creciente complejidad del funcionamiento vial de las principales ciudades de la región. También se ha avanzado en la esfera de la sensibilización de la opinión pública y de los tomadores de decisiones en relación a la necesidad de atender más y mejor la salud reproductiva de los adolescentes y los jóvenes (aunque todavía es mucho lo que resta por hacer) y buena parte de los avances se han conseguido mediante campañas de "advocacy", que fomentan la participación de los jóvenes como una estrategia dirigida a su empoderamiento (ver CENEP 2000 y OPS 2001). Pero donde se ha hecho poco ha sido en el terreno de la prevención de la violencia entre y con los jóvenes, especialmente en el marco de *Programas de Seguridad Ciudadana* que han carecido de continuidad, en temas que requieren desarrollos de largo plazo (Rodríguez 2002d).

En la esfera de la inserción laboral, por su parte, también se han registrado avances, especialmente con la implementación de los programas del estilo "Chile Joven". Las evaluaciones realizadas subrayan los progresos obtenidos por estos programas y destacan que la focalización ha funcionado bien, tanto en términos sociales como de género. Los jóvenes que participaron en estos programas disfrutaban de ventajas que no están al alcance de aquellos que no lo han hecho: disponen de mayores facilidades para su inserción laboral, empleos más estables, condiciones más apropiadas de trabajo y mejores relaciones sociales. Comparados con grupos testigos, los jóvenes participantes logran mejores rendimientos, consiguen trabajo con más rapidez, permanecen en sus cargos por más tiempo y mejoran sus ingresos en mayor proporción que los que no pasan por estos programas, compartiendo el mismo perfil social que los que sí lo hacen (Rodríguez 2002e, Gallart 2000, Jacinto y Gallart 1998, Pieck 2000).

En cambio, los avances en los programas destinados a fomentar emprendimientos productivos para jóvenes han sido más acotados. Aunque no se dispone de evaluaciones rigurosas, las evidencias sugieren serias limitaciones en la instrumentación de varios de estos programas, y los más antiguos muestran una falta de articulación entre la capacitación, el crédito y la asistencia técnica para la gestión. Además, los fuertes procesos de reconversión productiva y las crisis económicas recientes imponen condi-

ciones adversas a las micro y pequeñas empresas, adversidades que son escasamente compensadas por las políticas públicas diseñadas con tal propósito. En años recientes se adoptaron medidas que tienden a superar las limitaciones mencionadas, pero todavía no se puede evaluar su desempeño efectivo, lo que obliga a esperar en estos futuros desarrollos.

Relativamente menor es el trabajo desplegado en lo atinente a la formación ciudadana de los jóvenes y el fomento de su participación activa en el desarrollo, a pesar de la preocupación de los tomadores de decisiones por la real (o supuesta) apatía juvenil, incluyendo su distanciamiento creciente de la mayor parte de las instituciones democráticas. ¿Qué es lo que ocurre realmente? ¿Cómo explicar estos procesos?

En primer lugar, conviene recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos se encuentra totalmente al margen de las organizaciones y movimientos juveniles existentes. Apenas entre un 5 y un 20 por ciento declaran participar de alguna en especial. Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en dichas organizaciones, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo que demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos. Esto es muy relevante: los jóvenes quieren participar, pero no quieren sentirse manipulados.

Estamos, en todo caso, ante un nuevo paradigma de participación juvenil, totalmente distinto al tradicional: mientras que en el pasado las identidades colectivas se construían en torno a códigos socioeconómicos, ideológicos y políticos, ahora se construyen en torno a espacios de acción relacionados con la vida cotidiana (derechos de la mujer, defensa del ambiente, etc.); mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida (en educación, empleo, salud, etc.) ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); mientras que en el pasado los valores predominantes tenían una impronta mesiánica y global (el cambio social debe modificar la estructura para que cambien los individuos) ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos, los grupos y las estructuras (en simultáneo); y mientras en el pasado la participación era altamente institucionalizada, ahora se reivindican las modalidades horizontales y las redes informales, más flexibles y temporales, evitando

la burocratización (la Revistas JOVENes del CIEJUV de México y Última Década del CIDPA de Chile, entre otras, ofrecen mucha evidencia en estas materias).

### **1.3 Evaluación Institucional: Confusión de Roles e Impactos Escasos**

Si bien los logros obtenidos en varias esferas son importantes, su concreción se ha producido de manera desarticulada, como resultado del diseño y la ejecución de políticas sectoriales que rara vez interactúan y se refuerzan mutuamente. En términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación. Estos problemas se advierten cuando se trata de establecer nexos entre las instituciones especializadas en los asuntos de la juventud (institutos nacionales, direcciones generales y ministerios o viceministerios de juventud) y las secretarías o ministerios sectoriales (salud, trabajo, educación, etc.). Con excepciones (claramente Chile, en menor medida México, en parte Colombia) ésta ha sido la regla, y sabemos que la pretensión de "hacerlo todo" ha obtenido más problemas que ventajas. Por un lado, estas instituciones especializadas han enfrentado serios problemas de competencias con las grandes Secretarías de Estado, al intentar poner en práctica programas de salud, educación o empleo para jóvenes, en paralelo y sin las necesarias articulaciones con los respectivos ministerios. Dichos problemas de competencias, han terminado siempre con el triunfo de las grandes Secretarías de Estado, desde todo punto de vista más poderosas, implantadas y legitimadas que los Organismos Oficiales de Juventud, de creación más reciente y escaso poder (los Ministerios de Juventud, ejecutores, han fracasado siempre).

En el caso de las grandes Secretarías de Estado, por su parte, los problemas tampoco son menores, pero en este caso, las explicaciones parecen ser otras. Por un lado, se constata la predominancia de enfoques sectoriales o temáticos que diferencian muy escasamente los sectores poblacionales con los que operan, al tiempo que se mantiene la vigencia de enfoques simplistas y estereotipados respecto a los jóvenes, que muestran un gran desconocimiento de las dinámicas juveniles tal cual son en la realidad. Adicionalmente, se constatan problemas en

la gestión. Como muchas entidades actúan en forma monopólica, la preocupación por diseños programáticos rigurosos y mecanismos de seguimiento apropiados tiende a ser escasa, y en estas condiciones se hace muy difícil que las evaluaciones a posteriori tengan la objetividad necesaria. Así mismo, la dispersión y desarticulación de los esfuerzos impide conseguir mejores impactos efectivos, sustentados en compromisos reales con los resultados.

Por otra parte, en los últimos años han surgido en varios países de la región, oficinas y espacios específicos para la promoción juvenil en la órbita municipal, procurando desplegar acciones desde el espacio local. Un tipo de actividad muy promovido desde este tipo de oficinas, han sido los conciertos de rock y las actividades recreativas y deportivas. Seguramente guiados por un diagnóstico que enfatiza la ausencia de ofertas específicamente centradas en el tiempo libre de las nuevas generaciones a nivel local, estas oficinas han tratado de llenar dicho vacío, procurando -al mismo tiempo- trabajar con orientaciones propias de la cultura juvenil dominante (muchas veces como reacción a las orientaciones más burocráticas y alejadas de la cultura juvenil que real o supuestamente imperan en el nivel central). Lo cierto, en todo caso, es que en muchos casos estas actividades terminan siendo censuradas por las autoridades adultas de las mismas municipalidades (y por el conjunto de la población adulta) por fomentar prácticas mal vistas por el mundo adulto, como el consumo de drogas y alcohol, o la violencia entre los jóvenes. Todo esto, ha llevado a que se formulen serios cuestionamientos a las dinámicas desatadas, y grandes interrogantes respecto a la especificidad y al sentido de las mismas (analicé estos temas en Rodríguez 2002f).

Por su parte, todo parece indicar que en la mayor parte de los casos, las organizaciones juveniles y las ONG especializadas han ido recorriendo un proceso que las ha llevado de la oposición a los gobiernos establecidos (claramente en el caso de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios de los años setenta y ochenta en América Latina), a la creciente incorporación en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de juventud, colaborando en gran medida con los gobiernos en los años noventa. Este proceso se ha visto facilitado por los cambios procesados en las "reglas de juego" con las que este tipo de organizaciones han estado operando. Así, mientras en los años setenta y ochenta

éstas recibieron amplios respaldos políticos y financieros de organismos internacionales y agencias de cooperación al desarrollo de los países altamente industrializados, en los últimos años han tenido que financiar sus actividades a partir de la "venta de servicios", lo que a su vez se ha vinculado con la apertura de los Estados nacionales, que en el marco de los procesos de tercerización de diversos componentes de las políticas públicas, han pasado a contratar con cierta regularidad a este tipo de organismos, dejando de lado los enfrentamientos del pasado. Estos procesos, no están exentos de problemas, pero lo cierto es que en la mayor parte de los casos se vienen desplegando experiencias sumamente interesantes de complementación de esfuerzos entre entidades públicas y privadas no lucrativas, que permitirán potenciar aún más en el futuro las políticas de juventud.

#### **1.4 Recursos Invertidos en Políticas de Juventud: ¿Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan?**

Si al análisis de la gestión institucional, se suma la evaluación de la inversión realizada en políticas públicas de juventud en las últimas décadas, se puede contar con un diagnóstico más exhaustivo al respecto. Aunque no se cuenta con estudios comparativos para un número suficiente de países, las evaluaciones disponibles (para Brasil, Colombia, Puerto Rico y Uruguay) demuestran al menos dos tendencias claras: (i) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa pero acotada en comparación con la inversión en otros grupos de la población; (ii) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas (inserción laboral, construcción ciudadana y prevención de la violencia) se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre.

La inversión en educación es relevante, dado que se trata de la esfera que a pesar de concentrar una escasa proporción del conjunto del gasto público social, concentra la mayor inversión en juventud, y al respecto, parecen existir al menos dos problemas relevantes: la excesiva concentración del aumento del gasto público social en educación destinado a mejorar los salarios docentes (lo que ha impedido concretar aumentos en infraestructura y modernización) y la regresividad del elevado gasto en educación superior, desde el punto de vista de la distribución de los ingresos. Ambos factores, sin duda, se explican por las presiones de los respectivos grupos corporativos,

que logran concesiones de parte de los gobiernos, a efectos de evitar conflictos (huelgas, etc.) que dañarían el ciclo escolar. Se trata, por tanto, de dos esferas en las que habría que incorporar cambios significativos.

No menos imperiosa es la necesidad de asignar cuotas crecientes de recursos a otras políticas diferentes a las educativas, que tienen prioridad en el diseño de las políticas públicas, pero que no cuentan con la jerarquización debida en los presupuestos nacionales, como sucede con los programas de inserción laboral, de fomento de la participación ciudadana de los jóvenes y de prevención de conductas de riesgo. En estas materias, se pueden visualizar grandes contradicciones entre las prioridades que se fijan en las políticas de juventud que definen los operadores políticos (en los Institutos y Ministerios de Juventud) y las prioridades que se fijan desde la asignación de recursos en los Parlamentos Nacionales. En general, los primeros están priorizando fuertemente los programas de inserción laboral, de prevención de la violencia y de participación ciudadana juvenil, pero los segundos, siguen priorizando claramente (casi exclusivamente, se podría decir) a la educación y al tiempo libre (recreación y deporte, fundamentalmente) arrastrando inercias del pasado.

Por otra parte, resulta evidente que las prácticas vigentes se concentran abrumadoramente en el financiamiento de la oferta de servicios, sin que existan en la práctica, experiencias relevantes de financiamiento de la demanda, práctica mucho más común -y más eficiente, por cierto- en el ámbito privado. Nos estamos refiriendo, en particular, a la extendida existencia de "bonos" que facilitan el acceso a diversos servicios públicos - en la salud y en la educación fundamentalmente- que son entregados a los beneficiarios finales (los propios consumidores) para que éstos los utilicen en la institución que más les convenga. En el dominio de las políticas de juventud, por cierto, esto se está intentando -con éxito- solamente en el caso de los programas de capacitación laboral, pero nada indica que ello no podría concretarse en otras esferas igualmente relevantes.

***Es imperiosa la necesidad de asignar cuotas crecientes de recursos a otras políticas diferentes a las educativas, que tienen prioridad en el diseño de las políticas públicas, pero que no cuentan con la jerarquización debida en los presupuestos nacionales, como los programas de inserción laboral, de fomento de la participación ciudadana de los jóvenes y de prevención de conductas de riesgo.***

Así mismo, algunos estudios señalan que la inversión se puede concretar a través de diversas vías concretas. En salud, por ejemplo, se ha demostrado que la inversión es más eficiente cuando se asigna a programas preventivos que cuando se asigna a programas directamente curativos. En el caso de los jóvenes, además, esto es particularmente relevante, por el tipo de afecciones y de problemas predominantes, que -como se sabe- están significativamente concentrados en las denominadas "conductas de riesgo" (accidentes de tránsito, por ejemplo) y menos en enfermedades del tipo de las que afectan a los niños, a los adultos o a la tercera edad. Otro tanto ocurre con las políticas relacionadas con el castigo a las conductas delictivas protagonizadas por jóvenes, esfera en la cual, los programas de libertad asistida han demostrado ser más eficaces, más pertinentes y más baratos que los programas de reclusión carcelaria (que sólo agigantan los problemas). Pero la asignación de recursos, no cambia.

## **2. Oportunidades y Desafíos en el Comienzo de un Nuevo Siglo**

### **2.1 Bono Demográfico, Políticas de Juventud y Desarrollo Humano**

Concretado el diagnóstico, resulta imperioso pasar a la formulación de propuestas alternativas, y para ello, hay que analizar las oportunidades que se abren con el nuevo siglo/milenio. La primera gran oportunidad por analizar, está dada en el denominado "bono" o "dividendo" demográfico, cuyas implicaciones conviene profundizar, recordando que más allá de los términos, lo que se pretende destacar es que las tendencias demográficas pasadas, presentes y futuras, están brindando una gran oportunidad al desarrollo, por cuanto ya no están naciendo los contingentes abrumadores de niños que protagonizaron la demografía en los últimos cincuenta años, y todavía no se cuenta con contingentes demasiado significativos de población anciana (que serán muy importantes a mediados de este siglo), especialmente en los países en desarrollo que todavía no completaron su transición demográfica o están en pleno proceso al respecto, la mayor parte en América Latina (ver UNFPA 1998 y BID 2000).

Lo importante, en todo caso, es demostrar que el desafío de la tercera edad nos afectará con mucha fuerza hacia mediados de este siglo (y para

ello hay que prepararse, claro) enfatizando -al mismo tiempo- que el desafío juvenil ya está entre nosotros, y tendrá una vigencia central en los próximos veinte años, por lo que debe ser atendido prioritariamente en estas dos décadas claves. Si se siguen arrastrando las inercias del pasado (atendiendo prioritariamente a los niños) y se suman las preocupaciones por el futuro (analizando exclusivamente la temática de la tercera edad) se corre el riesgo de desatender por completo la situación de las generaciones jóvenes, con todas las asincronías que esto tiene, visibles en la irrupción social de los jóvenes (reclamando espacios que la sociedad no les brinda, a través de toda clase de estrategias) sin que las políticas públicas respondan adecuadamente.

***El desafío juvenil ya está entre nosotros, y tendrá una vigencia central en los próximos veinte años, por lo que debe ser atendido prioritariamente en estas dos décadas claves***

Las implicaciones de estas tendencias en relación a las políticas públicas son sumamente relevantes, y al respecto, parece claro que los asuntos laborales, la criminalidad, la educación, la salud, el ahorro y las pensiones (entre otras áreas no menos relevantes) deben ser analizadas a la luz de estos desafíos. Definitivamente, no es lo mismo analizar los asuntos laborales desde la lógica de las corporaciones empresariales y sindicales, que desde la lógica de la incorporación de las generaciones jóvenes a la dinámica de nuestras sociedades, y lo mismo podría decirse respecto a las políticas públicas relacionadas con la salud (es muy diferente trabajar para combatir la mortalidad infantil que para atender las conductas de riesgo entre los jóvenes). Otro tanto podría argumentarse en lo que atañe a la criminalidad, desde el momento en que las condiciones cambian radicalmente en un escenario donde existen (o no) contingentes muy grandes de jóvenes excluidos a disposición de los grupos criminales organizados (el narcotráfico, por ejemplo) que los utilizan para todo tipo de "trabajos". El problema no se soluciona mágicamente con más y mejores oportunidades de integración social para los jóvenes, pero ello contribuiría significativamente al respecto. Del mismo modo, los desafíos cambian radicalmente si en la educación se pasa de la histórica prioridad en la enseñanza básica a un mayor respaldo a la enseñanza media, atendiendo centralmente las evidentes asincronías existentes entre cultura juvenil y cultura escolar, que llevan a que los establecimientos educativos medios no sean percibidos por los jóvenes como sitios atractivos para su socialización y útiles para prepararse para el futuro.

Y aún en el caso de las políticas relacionadas con el ahorro y las pensiones (una de las formas de ahorro más relevantes) los escenarios están cambiando notoriamente, y con ello, también lo están haciendo las políticas públicas. El tema, sin duda, es muy diferente, si se analiza desde la lógica del aparato público (preocupado por el déficit crónico de los sistemas de pensiones y la necesidad de contar con financiamiento genuino) o desde la lógica de los propios jubilados y pensionistas (preocupados por cobrar pensiones dignas) que si se analiza desde la lógica de las nuevas generaciones, que en la mayor parte de los países de la región están siendo incorporadas a nuevos sistemas pensionales, de incierto futuro, perdiendo los "privilegios" de los actuales pensionistas y aumentando su carga contributiva para disminuir los déficits del sistema, sin que nadie se haya puesto a reflexionar sobre las consecuencias que esto tiene en términos de la incorporación social y del procesamiento de la necesaria autonomía de las nuevas generaciones.

## **2.2 Los Jóvenes Latinoamericanos y la Construcción de la Sociedad del Conocimiento**

La segunda gran oportunidad para el desarrollo en general y para las políticas de juventud en particular, está dada por las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y su decisiva influencia en todas las dimensiones de la dinámica social. Como se sabe, las TIC entrañan innovaciones en varios planos simultáneamente (microelectrónica, computación, telecomunicaciones, óptica electrónica) pero lo relevante del tema, es que esas innovaciones son las que están permitiendo procesar y almacenar cada vez más información y distribuirla cada vez con mayor velocidad, a través de redes esparcidas por todo el mundo. Analizando más el tema, incluso, se puede afirmar que lo más relevante no es la dimensión, sino sus implicancias prácticas, en la medida en que las TIC están permitiendo darle más transparencia a la planificación y las transacciones, aumentar la participación política (en términos de formulación de propuestas, en el desarrollo de mecanismos de control ciudadano, etc.), desarrollar muy significativamente la educación a distancia, la telemedicina, etc. Por todo esto, el proceso en marcha abre importantes oportunidades que tendremos que aprovechar, al tiempo que genera nuevos riesgos que habrá que controlar (Banco Mundial 1999, PNUD 2001, CEPAL 2003, Hopenhayn 2003).

Las consecuencias sobre las políticas públicas de juventud y el desarrollo en general, son evidentes. Si los jóvenes que viven en hogares afectados por agudos cuadros de pobreza y exclusión, deben ser el eje de las políticas públicas de juventud, desde el ángulo en que éstas toman a los jóvenes como destinatarios, los jóvenes altamente calificados deben serlo desde el ángulo en que éstos son considerados actores estratégicos del desarrollo. Definitivamente, estos jóvenes están protagonizando los principales procesos de investigación y desarrollo, al tiempo que están colaborando decididamente en el desarrollo de nuevas herramientas en estas esferas y están protagonizando el uso dinámico de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La edad promedio de quienes trabajan en estas materias e incorporan estas nuevas herramientas en su vida cotidiana, lo muestra claramente, y aquí radica un enorme potencial para el desarrollo humano.

***La gran oportunidad para el desarrollo en general y para las políticas de juventud en particular, está dada por las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y su decisiva influencia en todas las dimensiones de la dinámica social***

Las esferas en las que se podrían analizar estas tendencias de cambio son infinitas, pero aquí importa rescatar las relacionadas con la educación (definida en un sentido muy amplio), dado el sesgo con el que está estructurado este informe. Y en este sentido, estamos ante la oportunidad de reformular radicalmente todo lo que se ha hecho hasta el momento desde la denominada educación a distancia, que aunque ha existido en nuestros países desde hace décadas, a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha adquirido una relevancia inusitada e inimaginada por sus promotores originales. Y esto, por cierto, es aplicable a cualquier esfera, nivel o tipo de educación, formal o informal, básica o superior, general o específica, destinada a niños, jóvenes o adultos, urbanos o rurales, pobres o ricos, pero lo es en particular en relación a los jóvenes, por los argumentos aquí expuestos (ver Rodríguez 2001a y Majó y Marques 2002).

Definitivamente, ésta es una de las esferas más relevantes del desarrollo, y por ello, los principales organismos internacionales, los gobiernos, las empresas, las familias y las personas, en todo el mundo, están invirtiendo cada vez más recursos en el desarrollo de las capacidades personales,

grupales e institucionales en estas materias, de modo de no quedar al margen de estas fuertes tendencias de cambio. La universalización en el acceso y el uso dinámico e innovador de estas nuevas herramientas, son los principales desafíos, y en el dominio de las políticas públicas de juventud, todavía no hemos dado pasos relevantes, al menos acordes con las dimensiones del desafío y la oportunidad que tenemos por delante.

### **2.3 Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado: Un Vínculo a Construir**

El tercer gran proceso en materia de oportunidades y desafíos, en este comienzo de nuevo siglo y milenio, es el vinculado con la reforma del Estado actualmente en marcha. Muchas reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina y el Caribe en los años noventa fueron impulsadas al amparo del *Consenso de Washington* y se concentraron principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas, con resultados escasos. Sin embargo, al parecer, una nueva oportunidad para el cambio se presenta ahora, teniendo como base que la sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales. Organismos como el Banco Mundial propician y dan apoyo financiero a las denominadas "reformas de segunda generación", incluyendo las de la justicia, los parlamentos y la administración pública (ver, por ejemplo, Banco Mundial 1997, 2001 y 2002 y CLAD 1998 y 2000).

Postulan, además, que las transformaciones deben, sobre todo, cambiar el sistema de incentivos y constricciones sobre los que actúan burócratas y políticos. Dentro de este marco, se consolidan las preocupaciones vinculadas a la propia gobernabilidad democrática, y se intenta aplicar diversos instrumentos para lograr una más activa participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, tratando de ampliar el protagonismo del denominado "sector público no estatal" (Bresser Pereira y Cunnill Grau 1998). Del mismo modo, se trabaja cada vez más intensamente en el cambio de las variables que inciden directamente en la gestión operativa, procurando el logro de mayores niveles de eficiencia, eficacia y pertinencia al respecto, a los efectos de obtener más y mejores impactos efectivos. De este modo, se intenta superar resueltamente las limitaciones del modelo burocrático (de corte weberiano) vigente a lo largo de casi todo el siglo XX en varios países

de la región, centrado en el cumplimiento de normas rígidamente establecidas, sin compromisos efectivos con los resultados de la gestión, en términos de impactos relevantes, en los destinatarios de las diversas políticas públicas (Losada y Marrodian 2000, CLAD 2000, Rodríguez 2000a).

En la esfera más acotada de las políticas públicas de juventud, la distribución de roles y funciones puede concebirse como la principal respuesta a la desarticulación de esfuerzos institucionales, encarada desde la estructuración de sistemas institucionales más efectivos.

A nivel central, los institutos, direcciones generales o ministerios de juventud deberían dedicar muchos de sus esfuerzos prioritariamente al conocimiento de los problemas que afectan a los jóvenes y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas públicas dirigidas a ellos. En segundo lugar, podrían cumplir un papel decisivo como facilitadores de las articulaciones y tareas compartidas por diversas instituciones públicas. También podrían brindar información y asesoramiento a los jóvenes para contribuir a su inserción fluida en la sociedad, y trabajar en la formación de recursos humanos a todos los niveles, homogeneizando enfoques y estrategias. Para efectuar estas tareas se requiere la realización sistemática de estudios e investigaciones y la evaluación continua de las políticas públicas ligadas al tema, y por supuesto, recursos humanos aptos para ello.

A su vez, las contrapartes estatales, provinciales y municipales de los institutos, direcciones y secretarías de juventud, deberían incursionar en la ejecución de programas y proyectos, evitando celosamente competir con otras instancias ejecutoras de su mismo nivel -como las direcciones de educación o de salud en las divisiones administrativas subnacionales-, con las que deben cooperar de la manera más amplia posible. También deberían articular sus tareas con las instancias nacionales, las que -como encargadas de la ejecución de las políticas sectoriales (de educación, salud, empleo, y otras)- deberían contar con equipos técnicos especializados en los temas de la juventud, capaces de mirar sus actividades desde la lógica de los destinatarios y abiertas a trabajar con una mentalidad moderna y apropiada para interactuar con los jóvenes como tal.

Pero, ¿cómo se articulan efectivamente estos esfuerzos tan autónomos?, ¿cómo lograr que desde esta lógica se puedan alcanzar resultados pertinen-

tes?, ¿qué mecanismos permitirían evitar los problemas que surgen cuando se trata de coordinar las acciones entre instituciones diversas? Las respuestas deben buscarse en la gestión operativa, desentrañando sus claves y diseñando mecanismos alternativos en aquellos casos en que sea pertinente. Una de esas claves alude a la separación clara de funciones entre diseño, financiamiento, ejecución y evaluación, a los efectos de evitar las distorsiones de las prácticas monopólicas, que todos conocemos y ya hemos criticado. La especialización, como se sabe, permite potenciar fortalezas y minimizar debilidades, y si se trabaja en el marco de redes fluidamente interconectadas los impactos que se logran son más relevantes (Rodríguez 2000a y 2000b).

Dada la condición transversal que las políticas de juventud comparten con aquellas referidas a otros grupos específicos de la población, estos cambios en la gestión específica pueden tener repercusiones relevantes para la modernización de la gestión pública en su conjunto. Así, las políticas de juventud podrían complementar la visión limitada de otras políticas sectoriales específicas, como las educativas -que se concentran exclusivamente en la enseñanza (y descuidan los aprendizajes efectivos)-, o las de empleo -que se concentran excesivamente en el jefe de hogar (hombre y adulto), descuidando la situación de las mujeres y los jóvenes (los más perjudicados por el desempleo y el empleo precario)-, o las de salud, concentradas completamente en la atención de la enfermedad y no en la prevención de dichas enfermedades y el fomento de estilos saludables de vida.

Con este tipo de enfoque se contribuirá a la formulación de políticas públicas más realistas, apoyadas en un sustrato sociodemográfico tan necesario para asegurar que las acciones sean pertinentes y aplicables. De este modo, las políticas públicas de juventud -como las referidas a la infancia y los adultos mayores- podrían recorrer rutas estratégicas similares a las seguidas por los programas de igualdad de oportunidades para las mujeres, que lograron articular -por la vía de los hechos y enfrentando grandes resistencias institucionales y políticas- programas sectoriales que jamás se habían mirado de frente. En este marco, puede resultar decisivo contar con una clara perspectiva generacional en las políticas públicas (según veremos enseguida), procurando articular dinámicamente las diversas fases del ciclo vital de las personas (infancia, juventud, adultez, tercera edad) a efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto

articulado de políticas públicas generales, definidas estratégicamente y diseñadas con la rigurosidad necesaria.

## 2.4 La Importancia Estratégica de las Instituciones Especializadas

Desde luego, las oportunidades que estamos enumerando deben ser vistas como un gran desafío a la gestión de nuestras instituciones especializadas, y en este sentido, importa destacar que contamos con una gran experiencia acumulada y con construcciones institucionales recientes que pueden permitirnos concretar una ubicación más precisa y más pertinente en el marco de estas importantes coordenadas del contexto en el que operamos, pensando en la relevancia estratégica de nuestra labor específica.

Esto es así, desde el momento en que las políticas públicas de juventud no pueden construirse sobre la base de la existencia de *actores sociales* que desarrollen sus acciones en estos dominios con *lógicas corporativas*. Al respecto, parece evidente que a diferencia de los trabajadores o las mujeres (por ejemplo) que se guían por las *dimensiones materiales* de su existencia (pelean por condiciones dignas de trabajo o la igualdad de oportunidades entre ambos sexos) los jóvenes se guían por las *dimensiones simbólicas* de su existencia (pelean por la paz mundial, los derechos humanos, la justicia, la defensa del ambiente, y muchas otras causas generales totalmente compartibles, pero no por empleo para jóvenes, cuotas de poder en los partidos políticos o en el Parlamento para jóvenes u otras causas específicas).

A su vez, esto se relaciona en gran medida con la propia condición juvenil, que a diferencia de la condición social de los trabajadores o de las mujeres (para seguir con el ejemplo) está centralmente afectada por la transitoriedad (la condición juvenil se pierde con el paso de los años y aún en el marco de la propia etapa juvenil existen diferencias muy marcadas entre quienes tienen 15, 18, 22 o 25 años). Esto le imprime a las políticas de juventud características muy particulares, ya que dicha transitoriedad las afecta o determina muy directamente. Las políticas educativas reconocen esto claramente, al organizarse en ciclos ligados directamente con la edad de los estudiantes, pero ello no ocurre ni en las políticas de empleo ni en las políticas de salud (por ejemplo) y mucho menos en las políticas relacionadas con la violencia y la seguridad o con la participación ciudadana (por citar otros ejemplos igualmente relevantes). Sin caer en la caracterización

justamente criticada de la juventud como una simple etapa en la vida de las personas, no se puede desconocer esta transitoriedad al momento de diseñar políticas públicas y construir sistemas institucionales al respecto.

***Las políticas de juventud no pueden ser de exclusiva responsabilidad de los jóvenes (todos estamos implicados). Nuestras instituciones especializadas tienen la responsabilidad de actuar como articuladores dinámicos de todos los esfuerzos institucionales existentes, y no como ejecutores directos***

Lo dicho le brinda a nuestras instituciones especializadas un rol particularmente relevante, en el dominio de la representación informal pero efectiva de los intereses de la juventud, sobre todo en lo que atañe a la promoción de acciones de "advocacy" y de "lobby" en defensa de los derechos de la juventud. Por ello, desde este ángulo, nuestras instituciones podrían aprender mucho de aquellas que operan en el dominio de las políticas de infancia, que han desarrollado en gran medida y con total pertinencia estos roles y funciones, sin desconocer que a diferencia de aquéllas, en nuestra esfera los jóvenes demandan con razón y con mucho mayor énfasis que los niños, su participación efectiva a todos los niveles. Pero el tema tiene un par de implicaciones relevantes a despejar, estableciendo que las políticas de juventud no pueden ser de exclusiva responsabilidad de los jóvenes (todos estamos implicados) y que nuestras instituciones especializadas tienen la responsabilidad de actuar como articuladores dinámicos de todos los esfuerzos institucionales existentes, y no como ejecutores directos. En este sentido, resulta imperioso acotar el alcance y la validez del enfoque centrado en el empoderamiento de los jóvenes, que ha orientado muchos de nuestros esfuerzos en la región.

### **3. Un Enfoque Generacional para las Políticas Públicas**

#### **3.1 Algunos Fundamentos para el Diseño de Políticas Alternativas**

El modelo de políticas de juventud centrado en la educación y el tiempo libre, vigente a lo largo de casi todo el siglo XX, fue un enfoque adulto, conservador y funcionalista, en el más estricto sentido de los tres términos

utilizados, en la medida en que se toma a la sociedad vigente como un dato que no se cuestiona, y se define como objetivo específico en relación a las generaciones jóvenes, su integración futura a dicha sociedad, de modo tal que la reproducción de la misma en el tiempo y en el espacio esté asegurada. Dicho enfoque, como se sabe, funcionó con cierta fluidez en el marco de economías expansivas y dinámicas, que aseguraban cierta "movilidad social ascendente", sobre todo para los jóvenes "integrados", pero mostró serias limitaciones para responder a la problemática de los jóvenes "excluidos", especialmente en las etapas de crisis. Por ello, sólo fue exitoso en términos parciales y en el marco de ciertas circunstancias concretas, difíciles de mantener en el tiempo, como lo ha demostrado la propia experiencia en las últimas décadas.

En todo caso, el mundo ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, y en el nuevo contexto internacional, se otorga una creciente importancia a la formación de recursos humanos aptos para procesar los cambios que se quieren promover. De lo que se trata, es de contar con trabajadores altamente calificados, con empresarios modernos y dinámicos, con ciudadanos responsables y activos, y con estrategias pertinentes para la mejor utilización de este "capital humano" en la búsqueda del crecimiento económico, la equidad social y la afirmación democrática, implementando nuevas estrategias de desarrollo. En este contexto, en el terreno de las políticas de juventud, ya no tiene sentido diseñar respuestas "conservadoras" (porque lo que ahora se persigue es el cambio) y "funcionales" (porque ahora lo que se quiere es transformar las reglas de juego vigentes), por lo que no tiene sentido diseñar políticas que se propongan incorporar a las nuevas generaciones en un proceso de "reproducción" de la sociedad vigente. De lo que se trata, ahora, es de diseñar políticas que permitan incorporar a las nuevas generaciones al proceso de cambios que se está tratando de promover, por lo cual, se deben diseñar programas que tiendan a preparar de la mejor manera posible a los jóvenes para que sean protagonistas de dichos cambios, desde ya y en el futuro.

Diez criterios son centrales:

1. las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo;

2. deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados;
3. deberían sustentarse en el fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen;
4. deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional;
5. deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas;
6. deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva;
7. deberían contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres;
8. deberían desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general;
9. deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos; y para todo ello,
10. se debería definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales.

Por todo lo dicho, importa dotar a las políticas públicas en su conjunto de una *perspectiva generacional*, superando resueltamente el enfoque -acotado- de trabajo prevaleciente hasta el momento (sectorializado, monopólico, centralizado, etc.) evitando caer en los espacios y programas exclusivos para adolescentes y jóvenes como hasta el momento (que sólo han reforzado el aislamiento de los jóvenes) y tratando de incorporar estas temáticas particulares a todas y cada una de las políticas públicas, emulando a la perspectiva de género impulsada por las mujeres, que ha tenido más y mejores resultados, en la mayor parte de los países de la región. ¿Cómo se pueden explicar estas diferencias tan notorias?

Un primer argumento tiene relación con el enfoque predominante en cada una de las esferas de acción. Así, mientras en el caso de los jóvenes, los trabajos se han orientado siempre a la apertura de espacios específicos propios (Casas de la Juventud, Programas de Participación Juvenil, Ministerios de la Juventud, etc.) en el caso de las mujeres se ha trabajado con la lógica de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, y promoviendo la incorporación de la *perspectiva de género* en todas las políticas públicas relevantes. Desde esta óptica, las mujeres han enfrentado decidi-

damente las discriminaciones de las que son objeto en la sociedad, han cuestionado duramente la existencia de espacios exclusivos para el hombre y para la mujer (lo público y lo privado respectivamente) y han demostrado cómo el machismo está presente de modo implícito y aceptado con naturalidad a todos los niveles. Desde las políticas de juventud, jamás se ha cuestionado el dominio adulto de nuestras sociedades (el adultismo) ni se han impulsado conflictos generacionales.

Un segundo argumento es el que tiene que ver con los actores que han impulsado las políticas referidas a la mujer y los que han impulsado las políticas referidas a la juventud. Así, mientras que éstas últimas se han tratado de apoyar en las propias estructuras administrativas del Estado, en los partidos políticos y en algunas pocas estructuras corporativas en el campo privado, en el caso de las mujeres los programas se han apoyado decididamente en los movimientos de mujeres (que trabajan con una clara orientación corporativa) y en las organizaciones no gubernamentales de apoyo a dichos movimientos (que comparten sus orientaciones fundamentales totalmente). Un aspecto clave al respecto, ha sido la concertación entre las mujeres dirigentes de los diferentes partidos políticos (de casi todos, por cierto) terreno en el que los dirigentes juveniles han preferido la competencia y hasta el enfrentamiento (procesados de manera "salvaje" en no pocos casos, por cierto).

Un tercer argumento tiene que ver con el estilo de gestión desplegado en términos del trabajo cotidiano en cada caso. Así, mientras en el dominio de la juventud hemos estructurado una y otra vez "programas" que en realidad sólo excepcionalmente han sido más que conjuntos de actividades puntuales e iniciativas inconexas, en el caso de las mujeres se han estructurado programas de largo plazo y que articulan sus diversos componentes a partir

***Importa dotar a las políticas públicas de una perspectiva generacional, superando el enfoque -acotado- de trabajo prevaleciente hasta el momento (sectorializado, monopólico, centralizado) evitando caer en los espacios y programas exclusivos para adolescentes y jóvenes como hasta el momento (que sólo han reforzado el aislamiento de los jóvenes) y tratando de incorporar estas temáticas particulares a todas y cada una de las políticas públicas, emulando a la perspectiva de género impulsada por las mujeres***

de diagnósticos rigurosos de los problemas que se pretende encarar. En el mismo sentido, las mujeres han sabido articular dimensiones de la vida cotidiana (violencia doméstica, por ejemplo) con dimensiones más visibles socialmente (incorporación laboral, por ejemplo) mientras que en el caso de los jóvenes las políticas se han quedado en los temas más "públicos" y no hemos sabido incorporar dimensiones más específicas de la vida cotidiana de los beneficiarios (las propias culturas juveniles, por ejemplo). Por si fuera poco, las mujeres han sabido articular planteamientos reivindicativos con formulación de propuestas y generación de consensos, esfera en la cual los "juvenólogos" tampoco hemos tenido mucho éxito, en la medida en que nos hemos sentido demasiado "oficialistas" como para acompañar reivindicaciones y demasiado "soberbios" como para aceptar que no se puede trabajar solos ni de modo improvisado.

¿Qué tipo de implicaciones puede tener este enfoque alternativo? En primer lugar, hace falta contar con políticas poblacionales que no sólo se ocupen de las principales dimensiones sectoriales al respecto (fecundidad, migración, mortalidad, etc.) sino que además y fundamentalmente articulen dinámicamente las diversas fases del *ciclo de vida* de las personas (niñez, juventud, adultez, tercera edad) a los efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales. Desde este punto de vista, resulta imperioso combatir las desigualdades intergeneracionales, que son muy significativas en casi todos los países de la región. Y en segundo lugar, se trata de analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas las políticas públicas en relación a los jóvenes, tratando de lograr los mayores y mejores impactos en cada caso particular, a través de una efectiva articulación de esfuerzos entre las instituciones especializadas en juventud y las grandes agencias ejecutoras de políticas públicas.

### 3.2 Las Principales Prioridades Sustantivas de Esta Década

Pero, ¿cuáles deberían ser las principales prioridades sustantivas desde el punto de vista programático? Las cuatro siguientes, podrían ser una guía posible al respecto.

***(i) Invertir en Educación y Salud, como Claves para la Formación de Capital Humano.*** El consenso es amplio, y no hace falta fundamentarlo,

pero es preciso fijar prioridades. En educación, resulta imperioso asegurar la universalización en el acceso a la educación básica y media (priorizando esta última), asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, y mejorar sustancialmente la equidad entre los diferentes grupos sociales. En salud, importa priorizar la adecuada atención de la salud sexual y reproductiva (especialmente embarazo precoz y enfermedades de transmisión sexual), la detección y el tratamiento oportuno de las principales conductas de riesgo (especialmente accidentes de tránsito, consumo de drogas y violencia), y el fomento de estilos saludables de vida.

***¿Cuáles deberían ser las principales prioridades sustantivas desde el punto de vista programático?***

***(ii) Fomentar la Integración Social, como Clave de la Adecuada Emancipación Juvenil.*** Sin duda, ésta debería ser la principal prioridad sustantiva del futuro, y debería operar en el plano laboral, en materia de acceso a servicios y en términos de ejercicio pleno de derechos y deberes. La inserción laboral es la clave para romper con la exclusión social, al tiempo que facilita la disposición de recursos propios para el acceso a servicios y la conquista de la tan ansiada autonomía. Pero al mismo tiempo, resulta imperioso operar en otras dos dimensiones claves referidas a la estructuración de hogares autónomos: programas de vivienda para parejas jóvenes, y apoyo a la regulación voluntaria de la reproducción, apoyando centralmente estos procesos desde las políticas públicas, en las primeras etapas de la reproducción biológica y social de nuestras sociedades.

***(iii) Incentivar la Prevención de la Violencia Juvenil, como Clave de la Convivencia Pacífica.*** Partiendo de la base -consensuada- de que las vías puramente represivas no son eficaces y a la vez son más caras, importa impulsar estrategias alternativas, actuando simultáneamente en el conjunto de factores incidentes: recalificación de la policía, combate a la violencia doméstica, promoción de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, modernización de la justicia, ofrecimiento de alternativas pacíficas de socialización juvenil, mejoramiento del tratamiento que del tema hacen los medios masivos de comunicación, sensibilización de la opinión pública (desestigmatizando el problema), desarme de bandas combinado con medidas dignas de reinserción social, desaprendizaje de la violencia, fomento de una cultura de paz, etc.

**(iv) Fomentar la Participación Ciudadana, como Clave del Fortalecimiento Democrático.** Mientras que en las políticas de infancia la palabra clave es protección, y en las políticas hacia la mujer la palabra clave es igualdad, en las políticas de juventud esa palabra clave es participación. Por ello, y por su contribución al fortalecimiento democrático, resulta imperioso promover la participación ciudadana de los jóvenes, modernizando las prácticas y las instituciones políticas, educando para y desde la participación, promoviendo nuevos espacios participativos, apoyando las organizaciones y los movimientos juveniles en su rol de representación de intereses, y evitando celosamente la manipulación y el clientelismo.

### **3.3 Voluntariado Juvenil y Desarrollo Humano: Otro Vínculo a Construir**

Pero las prioridades sustantivas no deberían quedarse en el plano en que los jóvenes son vistos como beneficiarios de las políticas públicas que se implementen. Además, y fundamentalmente, debieran fijarse tomando a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, y en este sentido, importa promover el *voluntariado juvenil* como un eje central de las políticas públicas de juventud y de las propias estrategias de desarrollo del futuro. Así, la participación juvenil en gran escala tendría presencia en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, el cuidado de parques y plazas, la construcción de infraestructura o la defensa del medio ambiente (por citar sólo algunos ejemplos relevantes). El voluntariado propuesto podría tener varios efectos simultáneos que se retroalimentarían de modo positivo, permitiendo a los jóvenes ganar experiencias que les ayudaría a madurar y a conocer más y mejor sus respectivos entornos -locales y nacionales-, y a realizar aportes claramente visibles tanto al desarrollo de sus comunidades como del país.

Además de estimular la consolidación de instancias de participación con un significado debidamente valorado por los jóvenes, estas iniciativas permitirían enfrentar los estigmas existentes, centrados en la imagen ampliamente difundida de *jóvenes problema*. En el mismo sentido, en el marco de este tipo de iniciativas se podrían encarar varios problemas existentes en planos conexos, como el referido a la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, que si bien constituye un tema complejo, es objeto de examen y debate en casi todos los países de la región. También se

podría revisar los programas de extensión universitaria, que bajo la forma de prácticas funcionan en varios países de la región. Muchos de estos programas se rigen por modalidades burocratizadas y rutinizadas, que no satisfacen a ninguna de las partes intervinientes, pero esta práctica puede ser revitalizada mediante un impulso renovado al voluntariado juvenil.

La clave central en estas materias es articular fluida y dinámicamente el voluntariado juvenil con las principales políticas públicas, priorizando el combate a la pobreza, que sigue siendo el principal problema de la región, con el agravante de que los sectores más afectados son los niños y adolescentes (CEPAL-UNICEF-SECIB 2001) sin que se estén tomando medidas específicas para distribuir más equitativamente los recursos que se invierten, entre los diferentes sectores poblacionales. Esta es la esfera - además - en la que más recursos se están invirtiendo en materia de desarrollo social (todos nuestros países cuentan con programas específicos). Las evaluaciones de las estrategias desplegadas, realizadas hasta el momento, muestran signos evidentes de insatisfacción con los resultados obtenidos, no sólo porque la pobreza se mantiene o disminuye marginalmente, sino porque los instrumentos y las metodologías utilizadas no han sido adecuadas.

Uno de los factores explicativos, tiene relación con los actores responsables de poner en práctica los programas y las estrategias de combate a la pobreza, esfera en la cual, siguen primando los enfoques "estadísticos" (con escasa participación de la sociedad civil e impulsados por funcionarios públicos, escasamente interesados en los mismos). Se han intentado, sin duda, enfoques muy diversos, pero acotados en sus alcances en casi todos los casos. Así, se partió por criticar las políticas universales (proponiendo alternativamente los enfoques de intervención focalizada), se siguió luego criticando la inoperancia de las grandes Secretarías de Estado (creando Fondos Sociales en paralelo) y hasta la excesiva compartimentación de los esfuerzos institucionales (creando las denominadas "autoridades sociales"), llegando incluso al reconocimiento de los límites evidentes de la gestión gubernamental (convocando a la participación de las organizaciones de la sociedad civil). Pero todo ha resultado insuficiente, por lo que se siguen buscando respuestas más pertinentes y oportunas, que muestren más eficacia y eficiencia.

Los jóvenes podrían ser la base de la solución que se está buscando afanosamente, trabajando desde programas de voluntariado como los que estamos proponiendo. Bolivia, por ejemplo, lo está intentando, a partir de los recursos obtenidos por la vía de la condonación de una buena parte de su deuda externa, que deberán ser destinados al combate a la pobreza, los que serán invertidos a través de los municipios y en base a la estructuración de un gran programa de voluntariado universitario (esto es válido para Honduras, que también ha obtenido recursos por esta vía). Estos temas van a tener -en el futuro inmediato- un gran empuje, y son muchas las instituciones que se están involucrando, por lo que también en esto habrá que "diferenciar concertadamente roles y funciones" con base en sólidas alianzas estratégicas.

Para ello, habrá que enfrentar estereotipos dominantes pero sin fundamentos reales. Así, para algunos sectores el voluntariado no es un método participativo compartible, pues según estos enfoques, fomenta el uso de mano de obra barata sustituyendo puestos de trabajo. En la misma línea, otros sectores han sostenido que no se cuenta con los recursos necesarios como para desplegar este tipo de iniciativas. Evidentemente, ni una cosa ni la otra son ciertas. No hay pruebas de lo primero (al contrario) y lo segundo queda desmentido desde el momento en que el voluntariado se pone al servicio de políticas públicas que cuentan con el financiamiento correspondiente.

Las experiencias en América Latina demuestran también que el voluntariado juvenil no es un simple mecanismo de entretenimiento, que sólo logra impactos marginales en la dinámica de nuestras sociedades. Así lo demuestra la Campaña Nacional de Alfabetización en Guatemala, que ha sido categorizada como un gran movimiento nacional de juventud. En efecto, a partir de la creación del Movimiento Nacional para la Alfabetización (MONALF/GUA) en octubre de 2000, sobre la base de alianzas estratégicas entre organismos del Estado y de la Sociedad Civil, se han movilizadado 50.000 jóvenes (estudiantes de enseñanza media) que han alfabetizado a 200.000 personas. Hace algo más de diez años, ocurrió otro tanto en la Campaña Nacional de Alfabetización del Ecuador, en la que participaron 100.000 jóvenes, y en un terreno diferente, también acaba de ocurrir en Paraguay, donde 85.000 jóvenes se encargaron de concretar el último Censo Nacional de Población y Vivienda.

### 3.4 ¿Cómo Potenciar las Políticas Públicas de Juventud?: Diez Desafíos a Encarar

Finalmente, importa analizar algunos de los principales desafíos a encarar, a los efectos de potenciar las políticas públicas de juventud en lo inmediato, centrándonos en la ampliación y sistematización de los esfuerzos relacionados con la modernización de la gestión pública, y en la utilización intensiva e innovadora de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En su conjunto, hay diez esferas de acción particularmente relevantes:

1. *Fortalecimiento del Diseño, Monitoreo y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos.* Esto es imprescindible, si queremos superar resueltamente el elevado nivel de improvisación que todavía prima en una buena parte de las instituciones especializadas en el dominio de la juventud, que siguen operando casi exclusivamente desde la lógica de responder a las urgencias cotidianas y al despliegue de iniciativas de corto plazo.
2. *Profesionalización de la Capacitación de Recursos Humanos.* En esta área, importa sistematizar los esfuerzos que se vienen desplegando, estableciendo una política articulada que brinde itinerarios de capacitación, con entradas y salidas flexibles, que permitan desarrollar procesos, apoyándonos fuertemente en la educación a distancia.
3. *Desarrollo de Herramientas Claves para la Gestión.* Entre otras, encuestas nacionales de juventud, directorios institucionales, guías de servicios, bibliografías y estados del arte, compendios estadísticos, planes integrales o integrados de juventud, centros de información, boletines y revistas especializadas, etc. En estas materias, varios países cuentan con experiencias sumamente relevantes (México, Chile, España, Portugal y Colombia, entre otros) que podrían emularse en otros contextos afines.
4. *Desarrollo de Habilidades para el Trabajo en Red.* Será imprescindible cambiar la cultura todavía dominante que centra los esfuerzos en el desarrollo del ciclo completo de cualquier iniciativa, pasando a distribuir roles y funciones de manera concertada, y para ello se requeri-

rá que los actores involucrados cuenten con los respaldos necesarios para aprender a trabajar efectivamente en red.

5. *Instalación de un Gran Portal sobre Juventud en Internet*, concebido como el principal instrumento informativo a todos los niveles, por lo que debería combinar información sobre y para la juventud, integrando dinámicamente todos los sitios existentes en estas materias, y ofreciendo toda clase de servicios (contando con buenos buscadores de información, sitios particulares para los diferentes actores o usuarios del servicio, propuestas participativas permanentes, etc.).
6. *Instalación de un Observatorio Virtual Permanente sobre Políticas de Juventud*, concebido como el principal sustento técnico del sistema de políticas públicas, ofreciendo sistemática y regularmente información y análisis comparado sobre la situación de los jóvenes, las políticas públicas de juventud, los modelos de gestión más exitosos, las experiencias promocionales más destacadas, las herramientas más pertinentes y los diseños programáticos más rigurosos, actualmente en desarrollo.
7. *Instalación de una Universidad a Distancia en Políticas Públicas de Juventud*, que sería el referente fundamental para el desarrollo de la política de formación de recursos humanos del sistema de políticas públicas, y que debería articular dinámicamente y creativamente las capacidades locales dispersas, a nivel de universidades, organismos internacionales, fundaciones, instituciones de promoción social, centros académicos privados, etc. El Doctorado de Niñez y Juventud (Universidad de Manizales-CINDE) podría impulsar esto, sobre la base de su fecunda experiencia.
8. *Utilización sistemática y regular de los grandes Medios Masivos de Comunicación* (en especial las principales cadenas televisivas) promoviendo la difusión regular de mensajes adecuados, dirigidos a padres, docentes, dirigentes sociales y comunitarios, dirigentes juveniles y jóvenes en general, desarrollando esfuerzos significativos para tratar que las políticas públicas de juventud tengan una mayor atención en el futuro y se ubiquen en posiciones de mayor prioridad en la agenda pública.

9. *Participación activa en las diferentes Iniciativas Internacionales actualmente en marcha* (Cumbre Mundial sobre Empleo Juvenil, Encuentro Internacional sobre Capital Social y Voluntariado, Proyecto Entra 21, etc.) procurando que las mismas desplieguen más y mejores contenidos sustantivos y se integren dinámicamente en iniciativas más amplias, evitando el riesgo del aislamiento a través de la generación de espacios específicos.
10. *Diseño e implementación de una estrategia de inclusión dinámica de la temática juvenil y de la perspectiva generacional en todos los Foros Internacionales relevantes*, como vía para la "ampliación del mercado" para la masificación y consolidación de las políticas públicas de juventud, desde enfoques renovados como los que aquí estamos proponiendo (integralidad, focalización, descentralización, trabajo en redes, etc.).

### **3.5 ¿Empoderamiento, Servicios Integrados, Gestión Moderna o Perspectiva Generacional?: Integrando Enfoques con Humildad y Perseverancia**

Soy consciente que muchos de los juicios aquí expuestos son sumamente polémicos y hasta pueden sonar excesivamente irreverentes. Me consta que muchos de los actores ligados a los procesos que estamos comentando se han sentido y se sienten molestos y se consideran injustamente atacados cuando realizo este tipo de críticas. Desde luego, lo que pretendo no es criticar por criticar, ni herir gratuitamente a nadie. Siempre digo (y lo repito una vez más) que yo me siento particularmente responsable del impulso de muchos de los enfoques que ahora critico, por lo que el primero en sentirse aludido al respecto, soy yo mismo.

En realidad, lo que pretendo es provocar una reflexión colectiva que asuma errores y fracasos, para construir enfoques más fértiles y estrategias más efectivas en el futuro inmediato. Por ello, quisiera terminar estas notas invitando a procesar un debate riguroso, sobre algunos de los aspectos claves de lo que he querido transmitir, resumiendo lo dicho y agregando algunos pocos conceptos adicionales, comparando cuatro enfoques que -creo- hay que articular más y mejor en el futuro, si es que pretendemos avanzar en estas materias.

- 1 **¿Empoderamiento?** El primer enfoque a destacar, es el que ha tratado de centrar las políticas públicas de juventud en el empoderamiento de los jóvenes. No es éste el lugar para desarrollar sistemáticamente sus características esenciales, pero lo cierto es que se trata de un enfoque que trata de llevar al campo de la promoción juvenil, las experiencias desplegadas en otros contextos (en el trabajo con mujeres, por ejemplo).

Pero si los juicios que hemos desarrollado en las páginas precedentes (referidos a la transitoriedad de la condición juvenil) son ciertos, los límites de este enfoque son muy evidentes. Esto no significa que no haya que trabajar por el empoderamiento de los jóvenes, pero hay que hacerlo en el marco de una estrategia más amplia y abarcativa, que no descansa exclusivamente en este objetivo, y teniendo centralmente en cuenta que el "empoderamiento" es una labor permanente, que comienza con cada generación de jóvenes en cualquiera de los espacios en los que se trabaje (escuela, comunidad, familia, etc.) y que opera con una duración muy acotada y unas características continuamente cambiantes en el tiempo.

- 2 **¿Enfoque Integrado?** El segundo enfoque a destacar, es el que ha tratado de centrar las políticas públicas de juventud en la integración de servicios destinados a las nuevas generaciones. En este sentido, la estrategia más recurrente ha sido la de tratar de articular los programas de las principales agencias ejecutoras de políticas públicas de alcance nacional (los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, etc.) en el ámbito local (desde los Municipios, Departamentos, Regiones, etc.), desde la lógica de las generaciones jóvenes.

La experiencia indica que, en la mayor parte de los casos, este enfoque ha hecho una lectura muy "simplista" de las causas de la desarticulación y de las dificultades estructurales de dicha problemática, al tiempo que ha tratado de promover la integración alternativa correspondiente -también- desde el "empoderamiento" de los jóvenes, con lo cual, ha fracasado en buena medida en casi todas las experiencias conocidas. Por tanto, también en este caso hay que repensar la integración de políticas públicas (y no sólo de servicios) desde lecturas más complejas de la realidad y desde enfoques más sistemáticos.

- 3 **¿Gestión Moderna?** El tercer enfoque a destacar, es el que ha tratado de centrar las políticas públicas de juventud en el desarrollo de una gestión más "moderna", sustentada en herramientas de la planificación estratégica y los enfoques "gerenciales" de reforma del Estado. También en este caso hemos hecho lecturas simplistas de la realidad, que no han podido pasar -salvo notorias y escasas excepciones- de la elucubración teórica, en el marco de debates exageradamente ideologizados y politizados, que han tergiversado las propuestas.

Sin embargo, en los casos en los que hemos intentado poner en práctica enfoques más "modernos", los resultados han sido sumamente alentadores (en los programas de capacitación laboral del estilo "Chile Joven", por ejemplo). Definitivamente, habría que hacer esfuerzos más sistemáticos por ensayar estos enfoques en las instituciones especializadas (sobre todo los Ministerios e Institutos Gubernamentales de Juventud), a partir del diseño y la implementación de estrategias de mediano y largo plazo, que trasciendan largamente la gestión de corto plazo centrada en actividades, que estas instancias institucionales desarrollan en la mayor parte de los casos.

- 4 **¿Perspectiva Generacional?** El cuarto enfoque a destacar, es el que ha tratado de centrar las políticas públicas de juventud en el desarrollo de una perspectiva generacional que atraviese al conjunto de políticas públicas y que articule dinámicamente la labor centrada en los diferentes sectores poblacionales, definidos en términos etarios (niños, jóvenes, adultos, tercera edad). Esta es una perspectiva que se sustenta desde hace mucho en el enfoque del ciclo de vida, que a su vez se apoya en buena medida en la estrategia del desarrollo de habilidades para la vida (como otro aporte al empoderamiento) utilizados en el desarrollo de políticas públicas de salud (ver, por ejemplo, Mangrulkar, Vince y Posner, 2001).

Algunas políticas sectoriales han intentado construirse sobre estas bases (claramente las políticas educativas, en parte las de salud) pero las políticas centradas en sectores poblacionales (niños, jóvenes, adultos, viejos) han funcionado siempre sin nexos efectivos entre sí, con la lógica de "islas" y sin reconocer que son los mismos beneficiarios (las personas que van avanzando el su ciclo de vida) que recorren los dis-

tintos circuitos al respecto. Es imprescindible romper con estas limitaciones, ensayando acercamientos entre los diferentes niveles, reconociendo -en nuestro caso- la relevancia de la transitoriedad de la condición juvenil, y trabajando en consecuencia.

- 5 **¿Integración de Enfoques?** En definitiva, parece evidente que lo que corresponde es avanzar en la integración de estos (diferentes pero complementarios) enfoques promocionales (asumiendo con humildad que nadie es "dueño de la verdad") aprendiendo unos de otros, potenciando fortalezas y superando debilidades y limitaciones en todos los casos. Sin duda, esto no es nada sencillo, pero hay mucho para innovar en la articulación de políticas públicas relacionadas con la infancia, la

*¿Integración de Enfoques? (...)  
¿Seremos capaces de hacerlo en el futuro?*

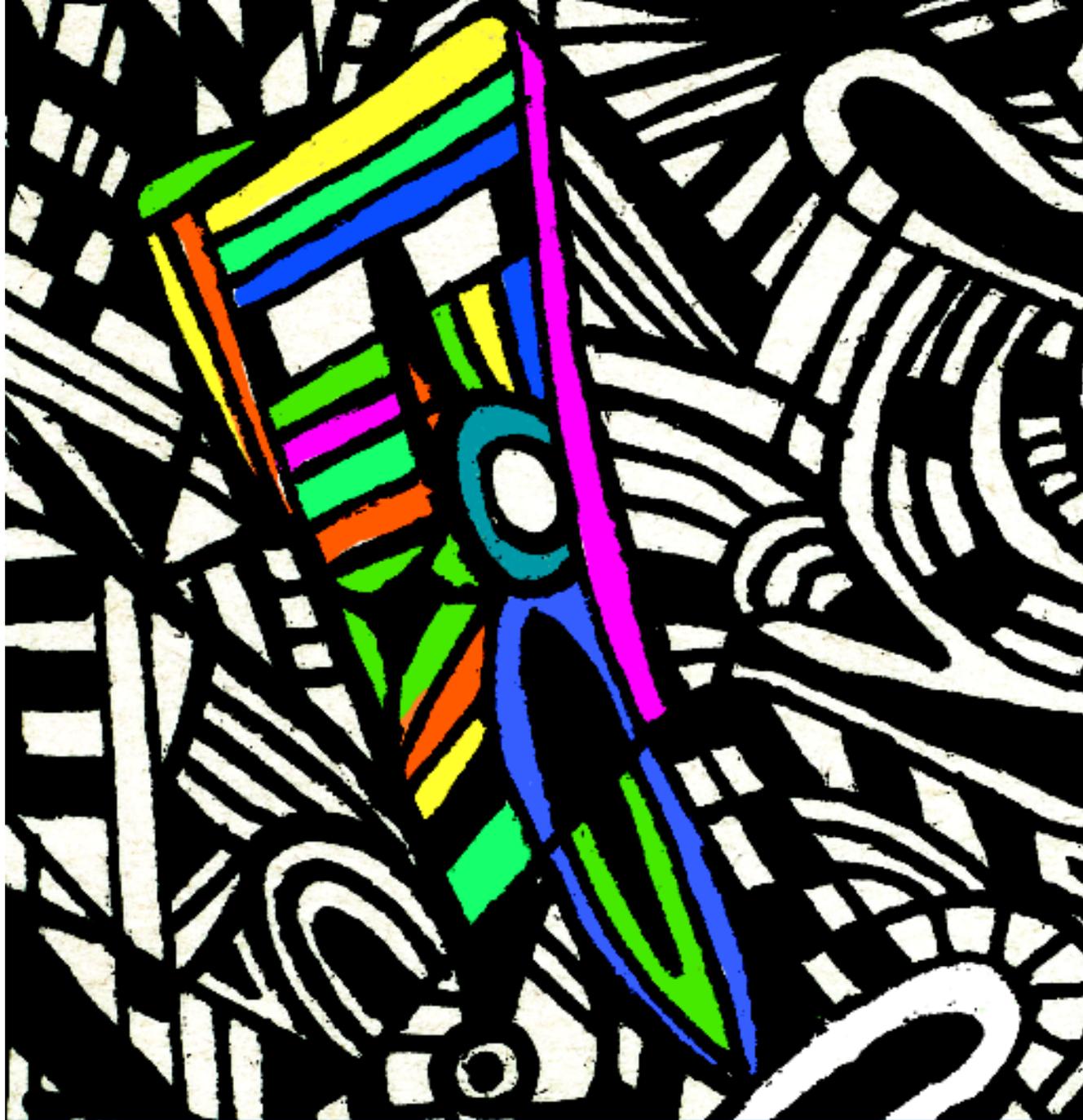
adolescencia y la juventud (por ejemplo), y ésta es una esfera donde corremos serios riesgos (considerar a los adolescentes simplemente como "niños más grandes" y continuar con enfoques meramente "protectores", por ejemplo) o articulando políticas sectoriales (educación, salud, empleo, etc.) en torno a un mismo sector poblacional (los jóvenes, por ejemplo) o aún interactuando en un mismo espacio (la escuela, por ejemplo) desde enfoques diferentes pero complementarios (acercando más y mejor la "cultura juvenil" con la "cultura escolar", por ejemplo). ¿Seremos capaces de hacerlo en el futuro?

## 4. Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2002) *Desarrollo Sostenible en un Mundo Dinámico: Transformación de las Instituciones, Crecimiento Económico y Calidad de Vida*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Washington.
- BANCO MUNDIAL (2001) *Instituciones para los Mercados*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1999) *El Conocimiento al Servicio del Desarrollo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1998) *Más Allá del Consenso de Washington: la Hora de la Reforma Institucional*. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1997) *El Estado en un Mundo en Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington.
- BID (2000) *Desarrollo Más Allá de la Economía*. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 2000. Washington.
- BRESSER PEREYRA, L.C. y CUNILL GRAU, N. Comp. (1998) *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- CENEP (2000) *Recomendaciones para la Atención Integral de Salud de los y las Adolescentes con Énfasis en Salud Sexual y Reproductiva*. Washington.
- CEPAL (2003) *Los Caminos Hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Santiago.
- CEPAL (2000) *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, Oportunidades y Desafíos*. Serie Libros N° 59, Santiago.
- CEPAL-UNICEF-SECIB (2001) *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*. Santiago.
- CLAD (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD - BID - EUDEBA, Buenos Aires.
- GALLART, María Antonia Coord (2000) *Formación, Pobreza y Exclusión: los Programas para Jóvenes en América Latina*. RET - CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- HOPENHAYN, Martín (2003) *Educación, Comunicación y Cultura en la Sociedad de la Información: una Perspectiva Latinoamericana*. Informes y Estudios Especiales N° 12, Santiago.
- JACINTO, Claudia (1999) *Programas de Educación para Jóvenes Desfavorecidos: Enfoques y Tendencias en América Latina*. IIFE - UNESCO, París.
- JACINTO, C. Y GALLART, M.A. (coord.) (1998) *Por una Segunda Oportunidad: la Formación para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables*. CINTERFOR/

- OIT, Montevideo.
- LOZADA i MARRODIAN, Carlos (Ed) (2000) *¿De Burócratas a Gerentes?: Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. BID, Washington.
- MAJÓ, Joan y MARQUÉS, Pere (2002) *La Revolución Educativa en la Era de Internet*. CIS-PRAXIS, Barcelona.
- MANGRULKAR, L.; VINCE, Ch; y POSTNER, M. (2001) *Enfoque de Habilidades para la Vida para un Desarrollo Saludable de Niños y Adolescentes*. OPS, Washington.
- OEI - CEPAL (2002) *Educación y Conocimiento: Una Nueva Mirada*. Revista Iberoamericana de Educación N° 30, OEI, setiembre - diciembre.
- OPS (2001) *Manual de Comunicación Social para Programas de Promoción de Salud de los Adolescentes*. Washington.
- PIECK, Enrique (coord.) *Los Jóvenes y el Trabajo: la Educación frente a la Exclusión Social*. Universidad Iberoamericana, México.
- PNUD (2001) *Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano*. Informe sobre el Desarrollo Humano 2001. Mundi Prensa Editores, Madrid.
- PNUD (1998) *Educación: La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- PREAL (2001) *Quedándonos Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*. Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002a) *Actores Estratégicos para el Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. CIEJUV-IMJ-SEP, México D.F.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002b) *Juventud, Desarrollo Social y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos*. En: Carlos Sojo (Ed) "Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas". FLACSO - BANCO MUNDIAL. San José de Costa Rica y Washington (publicado en español e inglés).
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002c) *Una Perspectiva Generacional para las Políticas Públicas: Aportes Técnicos para el Diseño del Libro Blanco sobre Políticas Públicas de Juventud en Iberoamérica*. OIJ, Madrid.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002d) *Juventud y Violencia en América Latina: Una Prioridad para las Políticas Públicas y una Oportunidad para el Desarrollo de Enfoques Integrales e Integrados*. CELAJU, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002e) *Políticas y Estrategias de Inserción Laboral y Empresarial de Jóvenes en América Latina: el Reto de la Empleabilidad*. OIJ, Madrid.

- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002f) *Políticas de Juventud y Desarrollo Local: Jóvenes como Actores Estratégicos de la Gestión Descentralizada*. Programa PROJOVEN, Guatemala.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2001a) *Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y Promoción Integral de Jóvenes en América Latina: Renovación Curricular y Nuevas Estrategias de Aprendizaje*. CELAJU - UNESCO, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2001b) *Juventud, Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local: Desafíos y Oportunidades desde la Construcción de Ciudadanía*. IHDU, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2000a) *Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado: Un Vínculo a Construir*. Texto presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2000b) *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Desafíos y Prioridades a Comienzos de un Nuevo Siglo*. CELAJU, Montevideo.
- UNESCO (2001) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980 - 2000*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago.
- UNFPA (1998) *Estado de la Población Mundial 1998: Las Nuevas Generaciones*. Nueva York.
- UNICEF (2002) *Adolescencia: Una Etapa Fundamental*. Nueva York.
- UNICEF - OPS - ONUSIDA (2002) *Los Jóvenes y el VIH.- SIDA: Una Oportunidad en un Momento Crucial*. Nueva York.
- VARIOS AUTORES (2001) *Capacitación Laboral de Jóvenes*. Boletín Interamericano de Formación Profesional N° 150, CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- VARIOS AUTORES (2000a) *La Singularidad de lo Juvenil*. Revista NOMADES N° 13 (Monográfico). Universidad Central, Bogotá.
- VARIOS AUTORES (2000b) *Umbrales: Cambios Culturales, Desafíos Nacionales y Juventud*. Corporación Región, Medellín.
- VARIOS AUTORES (2000c) *Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación N° 24. OEI, Madrid.



## Política Pública de Juventud en Colombia

- Logros, Dificultades y Perspectivas -

por *Libardo Sarmiento Anzola*<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Filósofo. Economista. Master en teoría económica. Ex -Director adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional. Consultor del PNUD, BID, ILPES, GTZ, FESCOL, UNICEF y Ministerio de Educación Nacional de Colombia entre otros.

*Libardo Sarmiento Anzola*



## 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 -Agencia 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 jóvenes<sup>14</sup>, 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

***"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"***

<sup>14</sup> Dentro del concepto perspectiva de género cualquier alusión a *los jóvenes* se entenderá como referido por igual a los jóvenes y las jóvenes.

crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo país.<sup>15</sup>

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 comunicación.<sup>16</sup>

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 víctimas.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COLOMBIA JOVEN. (2001). Presente y futuro de los Jóvenes, Diálogo Nacional, Bogotá, p.3.

<sup>16</sup> Los procesos de organización y participación juvenil en Colombia registran cuatro etapas distintas. 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 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.

<sup>17</sup> 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.

Si bien las causas son distintas, las intensiones 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 Integral de Juventud.<sup>18</sup> 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 integral.”*<sup>19</sup> *El Estado y la sociedad, garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la educación, pro-*

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

<sup>18</sup> 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».

<sup>19</sup> 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, (2000), Los jóvenes construyen un nuevo país, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, p. 24.

*tección 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 Estado.<sup>20</sup> 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"*.<sup>21</sup> 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 Estado.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Se discute ampliamente si la Ley 375 se considera una política pública, o es más bien 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.

<sup>21</sup> Después de tres años de esfuerzos interinstitucionales, 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 Decenal de Juventud.

<sup>22</sup> 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 compromete con otras cinco líneas de acción: i) Sistema Nacional de Información sobre juventud, 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 animador de las políticas de juventud.

El tema de las políticas públicas de juventud, está aún en construcción, cualificación y transformación.<sup>23</sup> Desde el Estado ha existido una actitud errática y débil respecto a las políticas de juventud, a pesar de haberse creado marcos normativos importantes.<sup>24</sup> No se puede olvidar que el tema de juventud 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 públicas<sup>25</sup> y la recesión económica.<sup>26</sup>

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

---

<sup>23</sup> GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, (2003), Documento preliminar de política pública departamental para la juventud.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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 sangría financiera en el servicio de la misma (amortizaciones e intereses): en 1993 implicaba 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%.

<sup>26</sup> 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.

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.

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.

El texto completo incluye igualmente algunos anexos, que corresponden a a las entrevistas realizadas a expertos sobre: Las consideraciones en torno a las políticas de juventud y la descripción de los programas públicos orientados a la juventud en el marco de los planes nacionales de desarrollo. Además, el resumen de las principales estadísticas sobre población, educación y situación la-

boral 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.<sup>27</sup>

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 juventud<sup>28</sup>; 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 juventud.

## **1. 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 sociedad<sup>29</sup>; 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).

### **1.1 Contexto**

Colombia se caracteriza por una débil integración social, política y territorial. Esta situación es producto de la diversidad y conflictos de origen cultu-

---

<sup>27</sup> Estos anexos pueden ser consultados en el documento completo, disponible en la página web [www.colombiajoven.gov.co](http://www.colombiajoven.gov.co)

<sup>28</sup> Tres 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”, en Manizales; iii) Taller con la Mesa Bogotana de Juventud.

<sup>29</sup> 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.

ral, étnico<sup>30</sup>, clasista<sup>31</sup> 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 independientes.<sup>32</sup> 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, transformar la sociedad rural en urbana<sup>33</sup> y 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. Y por otro lado ha generado una grave dificultad para organizarse, para forjar proyectos colectivos y resolver problemas públicos esenciales.<sup>34</sup> En consecuencia, es una sociedad donde predomina la racionalidad individual sobre la colectiva.<sup>35</sup> Cuando los individuos se agru-

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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%.

<sup>32</sup> 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 Orinoquía y la Amazonía 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.

<sup>33</sup> Actualmente la población supera los 44 millones de personas, 72% habita zonas urbanas. Hace medio siglo, la población rural representaba 65%.

<sup>34</sup> GÓMEZ BUENDÍA, H. (1999). ¿Para dónde va Colombia?. Tercer Mundo, Bogotá.

<sup>35</sup> 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.

pan lo hacen alrededor de intereses corporativistas, en ausencia del "bien común".<sup>36</sup>

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 clientelista<sup>37</sup> y corporativista.<sup>38</sup>

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 ingreso<sup>39</sup> y superación de la pobreza<sup>40</sup> y,

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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 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.

<sup>39</sup> 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 la población en edad de trabajar desempleados o en actividades

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

***La organización social está caracterizada por una racionalidad pública bastante débil en comparación con la preponderancia de la racionalidad privada.***

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 deficiente.<sup>41</sup>

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 significativos cambios que modifiquen la estructura de poder. Estas reformas no han buscado democratizar la sociedad colombiana, ni generar procesos de equidad y justicia social, menos aún reducir

---

precarias. La otra cara de la moneda es la 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Laura B. Rawlings (team Leader), Colombia, Evaluación de la Red de Protección Social, Banco Mundial, 2002, p. 12.

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 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 económico.<sup>42</sup> 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 personas.<sup>43</sup>

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 leyes.<sup>44</sup> 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 urba-

---

<sup>42</sup> THOUMI, Francisco. (2002). *El Imperio de la Droga*. Editorial Planeta, Colombia, p. 322

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> THOUMI, F.op. cit., p. 324.

nas (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
- 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 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 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 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, la pobreza y el agotamiento de los ecosistemas, el 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 gue-

rra 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.

## 1.2 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, justi-

cia 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

***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?***

política especial. Esta idea implica disponer de una política que atravesase 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 problemas.<sup>45</sup>

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:

- 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 general.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> DAZA, Ricardo, (1996). "La Política Nacional de Juventud". En: Revista Nómadas N° 4, marzo, Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá, pp. 118-119.

<sup>46</sup> OIJ; (2003). Proyecto de Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud, preámbulo.

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 género.<sup>47</sup> 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 fronteras.<sup>48</sup> Por lo anterior, 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 difícil de abarcar con una definición etaria o generacional del asunto.<sup>49</sup> En general, el sujeto de las políticas públicas de juventud no está claramente definido. 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, compleji-

---

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ, Ernesto. (2002). Actores Estratégicos para el Desarrollo, Políticas de Juventud para el siglo XXI, Instituto Mexicano de la Juventud, México, pp. 35-37.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

dad 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 artes.<sup>50</sup>

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 importante.<sup>51</sup>

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 vejez.<sup>52</sup>

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

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> DAZA, Ricardo. (2003). *Comentarios a la Ley de Juventud* (documento inédito).

<sup>52</sup> ABAD, Miguel. (2002). *Jóvenes en Colombia: Conflicto, condición juvenil y convivencia*, Medellín, policopiado, p. 5.

pluralista, modificación que se manifiesta en lo que se ha venido llamando "postmodernismo"<sup>53</sup> 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 poder.<sup>54</sup> 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 sociales<sup>55</sup>:

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> FRASER, Nancy. (2000). "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento". En *New Left Review*, Nº 4, Ediciones Akal, España, pp. 55-68.

<sup>55</sup> 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.

- 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.
- 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.
- Abandono del individualismo prometeico 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 sociales.<sup>56</sup>

- 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 vida.<sup>57</sup>
- 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 privada.<sup>58</sup>
- Contraste entre el nuevo "culto a la empresa" y la ausencia de pautas referenciales en la sociedad (ausencia de proyecto político, económico y social).
- Decadencia de la sociedad centrípeta 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.

---

<sup>56</sup> AUBERT, N. GAULEJAC, V. (1993), *El Coste de la Excelencia*. Paidós Contextos, España, pp. 27-28.

<sup>57</sup> KRUGMAN, P. (1999). *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Editorial Norma, Colombia.

<sup>58</sup> MORETTI, F. (1988), "The Spell of Decision", in: *The marxism and the Interpretation of Culture*, p. 342.

### 1.3 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.
La juventud como una realidad homogénea.	Complejidad y heterogeneidad de la realidad juvenil.
Políticas sociales indiferenciadas 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.	El joven como 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.

## 2. 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.

### 2.1 Las temáticas de juventud en los organismos internacionales

- **Naciones Unidas:** Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el año 2000 (esferas prioritarias).
  - La educación
  - El empleo
  - El hambre y la pobreza
  - La salud
  - El medio ambiente
  - El uso indebido de drogas
  - La delincuencia juvenil
  - Las actividades recreativas
  - La niña y la mujer joven
  - La participación de los jóvenes

Cinco cuestiones que se incluyeron recientemente:

- Globalización.
- Tecnologías de la información y la comunicación.
- VHI/SIDA.
- 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.

## **2.2 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 sectorial.<sup>59</sup> 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.

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.

---

<sup>59</sup> SARMIENTO, Libardo. (1996). *Utopía y Sociedad*. Fescol, Bogotá, p. 56.

## **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 representarlos.<sup>60</sup>
- Desarrollo de la participación de los jóvenes y la capacidad institucional para atender sus demandas, desde los municipios.
- Orientación prioritaria de la inversión hacia los sectores de la población donde los jóvenes padecen de una mayor falta de oportunidades.
- Promoción de la equidad entre los géneros.

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)<sup>61</sup>**

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.

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.

#### 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; 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 la consolidación de proyectos socio empresarial para jóvenes rurales dirigidos a implementar la productividad y competitividad en el sector rural.

- Dimensión social: Contribuir a que 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 y bases de datos.

## 2.3 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 territoriales. A través de un amplio proceso consultivo, este Consejo elaboró una visión estratégica del país, la "*Trocha Ciudadana*"<sup>62</sup>, 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 juventud.<sup>63</sup>

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

Ámbitos de trabajo: institucionalidad, legislación, oferta programática, participación, planeación e investigación<sup>64</sup>:

- Institucionalidad: Creación y desarrollo del Sistema Nacional de Juventud ( teórico, metodológico y operativo); coordinación intersectorial e interinstitucional, asistencia técnica a las regiones.
- Desarrollos legislativos: Reglamentación de la Ley de Juventud.
- Participación Juvenil: Constitución política y participación; Ley 375: jóvenes interlocutores del Estado, en la formulación de políticas y programas y ejercer una función de veeduría (Consejos de juventud).

---

<sup>62</sup> Publicada en julio de 2002.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.

- 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 libro *"Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006"*<sup>65</sup>, el Consejo Nacional de Planeación presentó sobre el tema juventud al Gobierno Nacional las siguientes recomendaciones:

- 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. Como instancia de concertación de las políticas sobre juventud, y espacio de articulación de las iniciativas públicas, privadas, nacionales, departamentales y municipales.

---

<sup>65</sup> CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2003). "Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario» 2002-2006", pp. 81-82.

- 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" y promover la 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.

## 2.4 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.

***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***

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.

### **3. Balance Cualitativo Respecto a los Logros y las Dificultades de las Políticas de Juventud en Colombia**

Al evaluar los resultados de los diferentes planes de desarrollo nacional puede afirmarse que éstos 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 políticas.

#### **3.1 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 productivas<sup>66</sup> entró en declive hacia mediados de los años setenta sin poder encontrar una senda sostenida de crecimiento equilibrado en el cuarto de siglo siguiente.<sup>67</sup> En consecuencia, la

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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

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 transición<sup>68</sup>; para el año 2005 la población se concentra principalmente en el rango etario de 20 a 30 años 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 décadas.<sup>69</sup> 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 15 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 trabajo.<sup>70</sup>

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

---

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.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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.

seguridad social. En el caso particular de la educación, reconocida como un elemento fundamental en la construcción de la sociedad<sup>71</sup>, el país está lejos de garantizarle a los jóvenes la cobertura universal en educación con la calidad requerida. Comparada con América Latina, Colombia presenta un notable retraso tanto en primaria como en secundaria.<sup>72</sup> 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 socioeconómicos 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, porque tuvieron que sacar sus hijos del estudio. Del grupo 12 a 17 años, cuyos hogares pertenecen al 10% más pobre de la población, sólo 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 1999.<sup>73</sup>

En salud, los jóvenes de los sectores populares se encuentran totalmente desprotegidos. Producto del empobrecimiento y el desempleo en los estratos

---

<sup>71</sup> 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 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.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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).

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 1993. De acuerdo con la reglamentación de esta ley, los jóvenes mayores de 18 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 jurídico. 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 2001.<sup>74</sup> 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 Salud 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 requieren.<sup>75</sup> Actualmente se lanzó públicamente la

---

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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.

"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 la viabilidad de algunos aspectos por tres razones: no es realista frente al actual sistema de salud caracterizado por el aseguramiento y la gestión privada, no es clara en su financiamiento y en su proceso de descentralización y no diferencia las desiguales y capacidades locales para ejecutar la política.

***Producto del empobrecimiento y el desempleo en los estratos socio-económicos 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***

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 adolescentes.<sup>76</sup> La tendencia de los jueces es más hacia el castigo de los menores infractores, que a su rehabilitación o resocialización, de hecho el sobrecurso 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 menor. 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 organizadas.

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 reinserción.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

Otras situaciones que caracterizan a los jóvenes en Colombia son las siguientes<sup>78</sup>:

- 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.
- 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 desplazada<sup>79</sup> 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

---

<sup>78</sup> Datos presentados por el Programa Presidencial Colombia Joven, en: Diálogo Nacional, 2001.

<sup>79</sup> Entre 1985 y 2003 el dato acumulado de la población desplazada supera la cifra de los tres millones de personas.

riesgoso y peligroso, es tener pocas oportunidades de prepararse para el futuro, así como tener pocas posibilidades de empleo.<sup>80</sup>

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 que<sup>81</sup>:

***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 reinserción***

- 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.
- 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 concluir que:

- La situación de los jóvenes no es ajena a las condiciones estructurales de la sociedad colombiana y sus dinámicas conflictivas, inequitativas y

<sup>80</sup> Colombia Joven, op.cit. p. 7.

<sup>81</sup> Según el informe presentado en el diario El Tiempo, domingo 15 de junio de 2003, p. 2.1

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 derechos.
- 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.

### 3.2 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"*<sup>82</sup>. En general, las políticas de juventud fueron una fachada, detrás de la cual no había contenidos estructurados. Si bien, el tema de juventud sigue siendo 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 Muñoz<sup>83</sup> 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*

---

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> Como se señaló anteriormente, actualmente no existen evaluaciones cuantitativas ni con el rigor técnico requerido sobre las políticas de juventud en Colombia.

*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. 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".<sup>84</sup>*

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"*.<sup>85</sup> 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"*.<sup>86</sup>

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 referente a un hombre joven y la mirada que se ha hecho a las mujeres jóvenes ha sido desde los*

<sup>84</sup> MUÑOZ, G., Op. Cit. p. 244.

<sup>85</sup> RODRÍGUEZ, E. (2002). Op. Cit. p. 29.

<sup>86</sup> Ibid, p. 69.

*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".<sup>87</sup>*

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".<sup>88</sup>*

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*

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> MESA NACIONAL DE JUVENTUD Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA. (2002),.Op. Cit. p. 170.

*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 a todos los problemas señalados anteriormente se le suma el conflicto armado en el cual participan 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".<sup>89</sup>*

***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***

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:

---

<sup>89</sup> COMITÉ DISTRITAL FSMT. (2003), „Jóvenes en la construcción de un nuevo orden social,. En: Periódico Caja de Herramientas, Bogotá, p. 16.

- 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 de trabajo protagónico y aislado, concepto de desarrollo no concertado y elaborado sin unificación, bajos niveles de participación juvenil en estos procesos.<sup>90</sup>

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

---

<sup>90</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COLOMBIA JOVEN. (2.001). Hacia una política Pública de Juventud en Colombia, P. 56-57

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".

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 públicos<sup>91</sup>, 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

---

<sup>91</sup> 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.

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 y Oportunidades 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.

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.

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

### **Dificultades y Amenazas 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.

---

### **3.3 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

***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***

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.

### **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 importancia.<sup>92</sup>

La coherencia es un concepto sistémico en el marco de una política pública. 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.

---

<sup>92</sup> DAZA, R. (1996). Op. Cit. p. 122-123.

**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 en Colombia, la investigación con mayor profundidad es la realizada por Julio César Puentes.<sup>93</sup> A partir del análisis presupuestal realizado, concluye: *"En términos generales el balance general del período 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"*.

### **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 Estado.<sup>94</sup>

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.

---

<sup>93</sup> PUENTES, J. (2002). Políticas Públicas de Juventud y Gasto Público en Colombia 1991 - 2001. Tesis del Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>94</sup> RODRÍGUEZ, E. (2003). Op. Cit. p. 16.

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 anterior.<sup>95</sup> 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 período, las entidades rectoras a la vez que asesoraban y coordinaban, con otras instituciones estatales y privadas, las políticas, planes y programas en pro de la Juventud, también ejecutaban planes, programas y proyectos.

Durante el período 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

---

<sup>95</sup> DAZA, R. (1996). Op. Cit. p. 123.

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 qué tipo de grupos se pretendía atender con este tipo de programas, habría que dejar las partidas presupuestales e 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, debería emprenderse 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 jóvenes.<sup>96</sup> 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"*.<sup>97</sup>

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.

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 necesi-*

---

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

<sup>97</sup> RODRÍGUEZ, E., (2003), Op. Cit. p. 1.

*dad 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".<sup>98</sup>*

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

***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***

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 programas 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. Una de las graves fallas en los programas de juventud es su cortoplacismo, inestabilidad y falta de continuidad.

### **Calidad y Equidad:**

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

---

<sup>98</sup> DAZA, R. (1996). Op. Cit. p. 123.

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.

## 4. 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 ayudar 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. 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 en las políticas.

### Diseño y Formulación vs Construcción democrática

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, éstos 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 período 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 correspondiente.<sup>99</sup>

### **Focalización vs. Universalización**

La "focalización" se puso de moda al finalizar la década de los noventa, en

---

<sup>99</sup> 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.

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 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.

***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***

### **Inclusión vs Priorización**

En una época en que se ha puesto de relieve los discursos éticos que definden 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**

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, buscan 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 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 qué 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 aquéllos 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 son 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 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 legiti-

dad 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 percibe la población objetivo de la política social como personas con carencias, a quienes debe suplirse determinados bienes y servicios, el enfoque de derechos 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 políticas "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 (mercadocentrismo).

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 ejecuta-

das. 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 combinan 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.

*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.*

## 5. 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 y 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.

### 5.1 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".<sup>100</sup>

Bajo este enfoque, el Gobierno de México formuló y aprobó el "Programa Nacional de Juventud 2002-2006" titulado "Jóvenes Actores Estratégicos del De-

---

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ, E. (2002). Op. Cit. p. 111.

*sarrollo Nacional*".<sup>101</sup> 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

---

<sup>101</sup> PROJUVENTUD, (2002). Jóvenes Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional. Programa Nacional de Juventud 2002-2006, México.

llo, fomentando su más amplia y efectiva participación en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas. Al mismo tiempo que plantea diversas medidas tendientes a procurar una más resuelta concertación de

*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*

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.

## 5.2 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 metas.<sup>102</sup>

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 son<sup>103</sup>:

- **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).

---

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ, E. Ibid, p. 37.

<sup>103</sup> DIPUTACIÓN Y EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. (1999),. Las políticas afirmativas de juventud: una propuesta para la nueva condición juvenil, España.

El siguiente cuadro de acuerdo con la política de Barcelona (España) 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 actuación?	Programas de juventud	Plan global de las políticas 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 deben 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, aún en países del tercer mundo.

### 5.3 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.

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 éstos, 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.

***Las prioridades de la Política Pública de Juventud deben centrarse en generar igualdad, equidad, inclusión, expansión democrática de las ciudadanías y derecho al desarrollo***

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"*.<sup>104</sup>

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), éstos 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. 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 univer-

---

<sup>104</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-570 MP Jaime Sanin

salidad de los 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.

*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*

## **6. 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.

### **6.1 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, regu-

lación 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 que active y jalone el desarrollo"*.<sup>105</sup>

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"*.<sup>106</sup>

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

<sup>105</sup> Proyecto de Ley N° 169/03C "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario", p. 194.

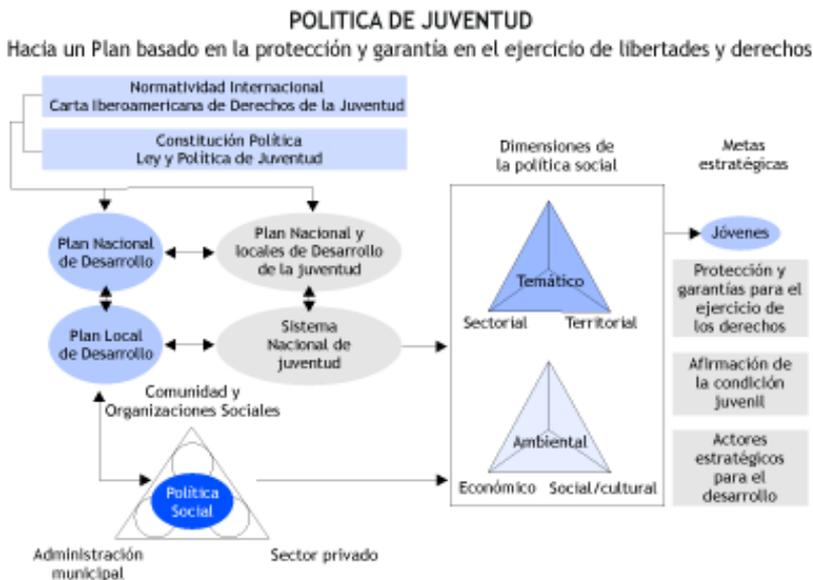
<sup>106</sup> Ibid, p. 190.

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.

**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**

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

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).



## **6.2 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 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.

## 7. Bibliografía

- ABAD, M. (2002). *Jóvenes en Colombia: Conflicto, condición juvenil y convivencia*. Policopiado, Medellín.
- AUBERT, N. GAULEJAC, V. (1993). *El Coste de la Excelencia*. Paidós Contextos, España, pp. 27-28.
- CALLINICOS, A. (1993). *Contra el Postmodernismo, Una crítica Marxista*, El Ancora Editores, Bogotá.
- CELIS, L.E., (2001). *Las Dinámicas de Organización y Participación Juvenil en Colombia*, Documento de consultoría para la OPS, Bogotá.
- COLOMBIA JOVEN. (2001). *Presente y futuro de los Jóvenes*, Diálogo Nacional, Presidencia de la República. Bogotá.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2003). *"Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006"*, Editora Guadalupe Ltda., Bogotá.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.
- DAZA, R. (1996). *"La Política Nacional de Juventud"*, En: Revista Nómadas, N°4, marzo, Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá.
- DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DEL DISTRITO. (2003). *Juventud. Estado del Arte*, Bogotá 1990-2000, Colección Estados del Arte N°2, Panamericana, Bogotá.
- DIPUTACIÓN Y EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. (1999). *Las políticas afirmativas de juventud: una propuesta para la nueva condición juvenil*, España.
- FRASER, N. (2000). *"Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento"*. En New Left Review, N° 4, Ediciones Akal, España.
- GALÁN, J. M. (2000). *Los jóvenes construyen un nuevo país*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, p. 24.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. (2003). *Documento preliminar de política pública departamental para la juventud*.
- GÓMEZ B, H.(1999). *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo.
- GUARDIOLA, O. (2000). *Receta para hacer lo imposible*. En Revista Nómadas, DIUC, Bogotá.
- HOBBSAWM, E. (1995). *Historia del siglo XX*, Editorial Crítica (Grijalbo Mondadori, S. A), España.
- KRUGMAN, P. (1999). *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Editorial Norma, Colombia.

- MARÍN, M, MUÑOZ, G. (2002). *Secretos de Mutantes, Música y Creación en las Culturas Juveniles*, Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Bogotá.
- 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.
- MORETTI, F. (1988), "*The Spell of Decision*", In: *The marxism and the Interpretation of Culture*, Houndmills, Londres.
- MUÑOZ, G. (2000). "*Otra década perdida: Políticas Públicas de Juventud en la Región Andina*", En: Revista Nómadas N°13, octubre, Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá.
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA JUVENTUD. (2003). *Proyecto de Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud*, España.
- ORGULLOSO, A. (2003). *Alternativas frente al problema del empleo en Colombia*, documento presentado a la Mesa de Trabajo sobre las Reformas Sociales, Bogotá.
- PROJUVENTUD-PROGRAMA NACIONAL DE JUVENTUD 2002-2006 "*Jóvenes Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional*", México, 2002.
- PUENTES, J. (2002), *Políticas Públicas de Juventud y Gasto Público en Colombia 1991 - 2001*, tesis del Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.
- RAWLINGS, L, B. (team Leader). (2002). *Colombia, Evaluación de la Red de Protección Social*, Banco Mundial.
- Rodríguez, E. (2002). *Actores Estratégicos para el Desarrollo, Políticas de Juventud para el siglo XXI*, Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- 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.
- SARMIENTO, .2003). *Conversatorios sobre Educación: Retos y Propuestas*, ARD, Bogotá.
- SARMIENTO, L. (1994). *Pobreza, ajuste y equidad*, CID, Bogotá.
- SARMIENTO, L.(1995). *Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales en Colombia, Balance y Perspectivas*, Consejería Presidencial para la Política Social; Bogotá.
- SARMIENTO, L. (1996). *Utopía y Sociedad*, Fescol, Bogotá.

- SARMIENTO, L. (1997). *De los Derechos, las Garantías y los Deberes*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá.
- SARMIENTO, L. (1999). *Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal*, Ediciones Desde Abajo, Bogotá.
- SARMIENTO, L. (2002). *El Trabajo de las Mujeres en Colombia*, Viva la Ciudadanía, Bogotá.
- SARMIENTO, L. (2002). *Vendimia. Biopolítica y Ecosocialismo*, Ediciones Desde Abajo, Bogotá.
- THOUMI, F. 2002. *El Imperio de la Droga*, Editorial Planeta, Colombia.