

YOUTH POLICY REVIEW SERIES

Gina Paola Romero Rodríguez
Cindy Paola García Buitrago
Carlos Andrés Rodríguez Castro
Daniel Tobón-García
Juliana Aguilar Forero

Juventud y políticas públicas en Colombia

Una publicación de
Youth Policy Press



**RUMBO
JOVEN**

IMPACTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE JUVENTUD

YOUTH POLICY REVIEW SERIES

Juventud y Políticas Públicas en Colombia

Una publicación de Youth Policy Press

Equipo de investigación

Gina Paola Romero Rodríguez

Cindy Paola García Buitrago

Carlos Andrés Rodríguez Castro

Daniel Tobón-García

Coordinación del proyecto

Corporación Ocasá

Consultora internacional

Juliana Aguilar Forero

Traducción

Juan Esteban Osorio Luna

Comité Editorial Internacional

Betty Kyaddondo

Harini Amarasuriya

Robert Thomson

Coordinación Internacional del Proyecto

Yael Ohana

Milosz Czerniejewski

John Muir

Andreas Karsten

Copyright © 2015 by Youth Policy Press
www.youthpolicypress.com

Primera edición impresa en 2015

ISBN 978-3-944859-07-1

Diseño de Maximilian Kall

Este trabajo está disponible bajo los términos de la Licencia Internacional
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



Si surgieren diferencias entre el texto en inglés y la traducción al español de esta investigación, prevalece el texto en inglés.

El documento en inglés fue impreso por Druckerei Lokay in Reinheim,
Germany, en papel recuperado 100% con EU Ecolabel

Youth Policy Press, Alt-Moabit 89, DG, D-10559 Berlin
Tel +49 30 394 052 555, Fax +49 30 394 052 505
hello@youthpolicypress.com

Contenidos

1	Introducción · Contexto de la investigación	
1.1	Introducción	2
1.2	Descripción de las secciones del informe	5
1.3	Justificación como parte del ejercicio internacional	6
1.4	Resumen metodológico	7
1.5	Consideraciones conceptuales	12
1.5.1	Vida digna	12
1.5.2	Educación	13
1.5.3	Salud	14
1.5.4	Participación	16
1.5.5	Temas transversales	17
2	La situación de la población joven en Colombia	
2.1	Introducción y contexto	28
2.1.1	Información de contexto sobre Colombia	28
2.1.2	Contexto histórico y político	40
2.1.3	Instituciones del gobierno relacionadas con los jóvenes	43
2.2	Temas clave y estadísticas	45
2.2.1	Vivir bien: pobreza, inequidad, empleo y salud básica	45
2.2.2	Empleo	46
2.2.3	Salud	47
2.2.4	Vivir como se desea: educación y participación	53
2.2.5	Vivir sin humillaciones: violencia, crimen y conflicto	63
2.3	Jóvenes en los medios de comunicación	67
2.4	Conclusiones	72

3	El contexto de las políticas	
3.1	Introducción y contexto	76
3.2	Concepto amplio de la política	76
3.2.1	Paradigmas y modelos analíticos de juventud en política	76
3.2.2	Historia política y económica y el papel de la Iglesia Católica	80
3.3	Definición clave de juventud a través de los dominios de la política	86
3.4	Marco jurídico que sustenta la política de juventud	95
3.5	Necesidades, derechos y responsabilidades de la población joven	103
3.5.1	Protección y monitoreo de los derechos de la juventud	107
3.5.2	Derechos y responsabilidades en educación, salud y participación	109
3.5.3	Necesidades de la población joven	111
3.6	Conclusiones	117
4	Realidades de la política	
4.1	Introducción	122
4.1.1	Un vistazo general a las políticas existentes	122
4.1.2	Políticas explícitas de juventud	124
4.1.3	Políticas implícitas de juventud	146
4.1.4	Ley de Infancia y Adolescencia	146
4.1.5	Políticas de Juventud en Educación: Ley de Educación	148
4.1.6	Temas de Juventud en la Política de Salud	151
4.1.7	Políticas de Juventud en Participación	156
4.2	Implementación de la política	157
4.2.1	Políticas de juventud explícitas	158
4.2.2	Políticas de juventud implícitas	166
4.3	Reconocimiento y participación de la población joven en las políticas	177
4.4	Alineación de las políticas de juventud con las disposiciones internacionales	181
4.5	Conclusiones	183

5	Analizando el impacto de las políticas	
5.1	Introducción y contexto	188
5.1.1	Un vistazo a la división territorial en Colombia	188
5.1.2	Instituciones territoriales escogidas	189
5.2	La realidad de la política de juventud en los territorios seleccionados	201
5.2.1	Documentos de la política	202
5.2.2	Instancias de juventud	217
5.3	Análisis de política pública en las entidades territoriales seleccionadas	219
5.3.1	Voluntad política para la formulación, implementación y monitoreo de las políticas	219
5.3.2	Rol Institucional: Colombia Joven como un actor de primera línea	221
5.3.3	El papel de los actores externos: cooperación internacional	224
5.3.4	Necesidad de un soporte técnico sólido a las entidades territoriales, líderes juveniles y organizaciones de jóvenes	226
5.3.5	Cualificación y empoderamiento de líderes juveniles y sus organizaciones	227
5.3.6	Coordinación intersectorial	229
5.4	Principales conclusiones y recomendaciones	234
	Bibliografía	256
Anexo 1	Comité colombiano de expertos	281
Anexo 2	Matriz de entidades territoriales - Plan de trabajo de campo	282
Anexo 3	Valle del Cauca y Cundinamarca: visita de campo	286
Anexo 4	Personas e instituciones consultadas durante la investigación	288
Anexo 5	Línea de tiempo · Contexto político e histórico	292
Anexo 6	Documentos Conpes sobre juventud	296

Lista de acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALAMES	Asociación Latinoamericana de Medicina Social
APS	Atención Primaria en Salud
CAR	Corporación Autónoma Regional
CJMF	Comisión Asesora de Juventud, Mujer y Familia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
D&D	Demokratie & Dialog
DANE	Departamento Nacional de Estadística
PDD	Planes de Desarrollo Departamental
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ELN	Ejército de Liberación Nacional (guerrilla)
EPS	Entidades Promotoras de Salud
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (guerrilla)
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
GIZ	Agencia de Cooperación Alemana
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IDEA	Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral
CEI	Comité Editorial Internacional – YouthPolicy.org
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
MANE	Mesa Amplia Nacional Estudiantil
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MEN	Ministerio de Educación Nacional de Colombia

CNP	Consejo Nacional de Planeación
ODC	Observatorio Colombiano de Drogas
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
PACIPAZ	Participación Ciudadana para la Paz
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE
POS	Plan Obligatorio de Salud
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SIPRI	Instituto Internacional de Investigación para la Paz en Estocolmo
SPADIES	Sistema para la prevención de la deserción en las instituciones de educación superior
SSR	Salud Sexual y Reproductiva
SDSR	Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos
SRR	Derechos Sexuales y Reproductivos
SSAAJ	Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PRMA	País de Renta Media Alta
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UN DESA	Departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID	Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

A grayscale world map is centered on the Americas. The landmasses are shown in a light gray tone against a dark gray background. The country of Colombia is highlighted in a solid white color, making it stand out from the rest of the map. The map includes major geographical features like continents and oceans, as well as some internal country borders.

Juventud y Políticas
Públicas en

Colombia

1.1 Introducción

De acuerdo con las estadísticas mundiales para el año 2012, la gente joven - entre 15 y 24 años - representa una sexta parte de la totalidad de la población, alrededor de 1.2 billones de personas. Aunque la cifra de adolescentes y jóvenes se mantendrá estable durante los próximos 35 años, se estima que la proporción de adolescentes y jóvenes de África aumentará de un 18% (en 2014) a un 30% (en el 2050), mientras que la población de las mismas edades en otros continentes se reducirá (UNDESA, 2012).

Por su parte, en América Latina, Centroamérica cuenta con la más alta proporción de jóvenes, 18.6%; seguido por Suramérica con 17.7%. Según un informe del Banco Mundial, la población joven (15 a 25 años) representaba en el 2008 el 38% de la población menor de 25 años en la región. Esta alta proporción de jóvenes podría ser una ventaja demográfica (en lo que es ampliamente conocido como el dividendo o bono demográfico) si los países pudieran aprovechar sus talentos, sin embargo esto no ocurre en la mayor parte del continente.

En lo que respecta a Colombia, la población joven (entre 15 y 24 años) suma alrededor de 8.5 millones de personas. Se estima que este renglón de la población llegará a un punto máximo de 8.8 millones en el 2030; es decir, entre el 2015 y el 2030 Colombia tendrá la mayor cantidad de jóvenes que haya tenido alguna vez en la historia (UNDESA, 2012). Desde el año 2000 –cuando la juventud constituía un 14.56% de la población– ha habido una reducción año tras año en el porcentaje de población juvenil. Se espera que esta disminución se sostenga hasta el 2100 (UN DESA, 2012).

Los cambios en la demografía del país son contrarios a la tendencia de hace 50 años cuando las cifras de dependencia económica¹ se reducían año tras año. Del 2015 en adelante, quienes estén en edad laboral (de 15 a 59) sufrirán cada vez más la presión de proveer lo suficiente a una población con un número cada vez más alto de individuos, que debido a su edad no son económicamente activos; enfrentándose entonces a un incremento de la competencia por oportunidades.

1. Referidas a la tasa que expresa la relación entre población dependiente y población productiva; es decir, la relación entre el número de personas que no están trabajando en relación a aquellas en edad de trabajar o económicamente activas.

Conscientes de estos desafíos, los gobiernos y actores internacionales interesados en Latinoamérica, están enfocando sus esfuerzos en la juventud y han incrementado sus presupuestos para promover el desarrollo y acabar con la pobreza que tanto afecta a los jóvenes. Sin embargo, el alcance de estos recursos y los beneficios reales que ha visto la población joven son cuestionables. Esto explica en parte por qué hay tantos movimientos juveniles y estudiantiles que protestan por el reconocimiento y la realización de sus derechos y por una efectiva participación en los procesos de desarrollo de sus países.

En los últimos años, estudiantes de Colombia, Chile, Venezuela, México y Brasil, se tomaron las calles para protestar por la calidad de la educación y exigiendo gratuidad, así como justicia social, libertad de información y otros derechos, con la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos y promover una gobernanza efectiva. Movimientos estudiantiles como “Los pingüinos” de Chile, el Movimiento Nacional “Yo soy 132” de México, y la Mesa Amplia Nacional Estudiantil “MANE” de Colombia, reaparecieron con protestas efectivas entre el 2011 y el 2013.

Estos movimientos han venido acompañados por acciones civiles de grupos indígenas (de Ecuador, México y Perú), campesinos y jóvenes provenientes de sectores vulnerables, aquellos que viven o sobreviven en las grandes ciudades y que participan en pandillas urbanas (Colombia) o maras (El Salvador. Ramsey, 2012), o en movimientos de identidad sexual (México y Brasil) (Rodríguez E., 2013). Ahora bien, estas manifestaciones de descontento de la juventud no se limitaron a Centro y Suramérica; formaron parte de un movimiento de inconformidad que atravesó Europa, el norte de África y el Medio Oriente. Lo que tienen en común estas protestas es que traen consigo propuestas desde los jóvenes para renegociar el contrato social.

La incapacidad que presenta el modelo económico actual para integrar a la población joven en el mercado laboral y el fracaso del sistema político en el cumplimiento de las exigencias de la juventud, son los reclamos más importantes que deben afrontar muchas naciones. El reporte sobre juventud de Naciones Unidas del año 2011 reafirma que “en todas las regiones los jóvenes están desproporcionadamente afectados por el desempleo, el subempleo y el empleo precario”. Aún en medio de periodos de crecimiento económico, diversas economías han sido incapaces de absorber grandes números de jóvenes dentro del mercado laboral. La crisis global económica

y financiera ha golpeado de manera particular a los jóvenes, especialmente en los países desarrollados.

A pesar de los esfuerzos realizados por la población joven para garantizar que sus visiones y posiciones se tomen en cuenta en los procesos de toma de decisiones, todavía quedan muchas cosas por hacer para asegurar que efectivamente puedan participar en los procesos de desarrollo regional. Frecuentemente, los jóvenes son olvidados cuando se diseñan las políticas públicas, y cuando son incluidos, su participación es más simbólica que real, y obedece más a un simple cumplimiento de requisitos y cuotas establecidas. Este tipo de prácticas no incentivan una participación real y significativa, ni tampoco tienen un impacto apreciable en problemas que los circundan ni en su desarrollo integral.

Desde una perspectiva más económica, los elementos implicados para considerar a la juventud dentro de las políticas públicas son muy interesantes. El estudio del Banco Mundial de ‘Jóvenes en riesgo’ (2008), arrojó resultados que indican que globalmente la conducta de riesgo² en los jóvenes reduce el crecimiento económico en un 2% por año. Adicionalmente, se ha comprobado que la composición por edad de un país y las libertades y oportunidades reales a las que puede acceder la juventud tienen un peso relevante en su estabilidad política (The Economist, 2011)

Teniendo en cuenta este contexto fue escrito el presente documento, que es producto de una investigación que se realizó de noviembre de 2012 a febrero de 2015, con el objetivo de analizar las políticas públicas de juventud en Colombia, enfocándose especialmente en aquellas relacionadas con salud, educación y participación. Estos temas fueron elegidos, entre otros, porque en una reciente consulta de Naciones Unidas - My Word Survey (2014) – el reporte de Colombia arrojó que las cuatro prioridades identificadas por los jóvenes (menores de 30 años) en Colombia fueron: una buena educación, mejor servicio de salud, mejores oportunidades laborales y un gobierno honesto y responsable (ONU, 2013).

2. Se consideran jóvenes en riesgo cuando tienen en sus vidas comportamientos que pueden generar acciones que los lastimen a ellos mismos o a otros. “Estos comportamientos incluyen dejar la escuela sin suficiente educación, estar fuera del sistema educativo y del mercado laboral, abusar de drogas y alcohol, tener comportamientos violentos, empezar la vida sexual a una edad muy temprana, involucrarse en prácticas sexuales poco seguras”

Como marco conceptual se utilizó para este informe la noción de “vida digna”, que será descrita más adelante, tomando en cuenta la coyuntura que enfrenta Colombia, con un proceso de paz en desarrollo.

Con el fin de reflejar la heterogeneidad de los jóvenes, la investigación tuvo en cuenta una serie de temas transversales: de una parte, las condiciones de desarrollo de los jóvenes en el contexto de un conflicto armado y la vida en medio de una violencia histórica que ha marcado al país en los últimos años y, de otra, un especial énfasis en las condiciones de vida de los jóvenes que pertenecen a minoría étnicas, especialmente de comunidades afro colombianas.

Para evaluar la forma en que la juventud se refleja en las políticas públicas y en que las políticas públicas reflejan a los jóvenes, el equipo de investigación consideró un grupo de políticas que, independientemente del formato en que fueron presentadas (ley o decreto nacional, ordenanza departamental, acuerdo municipal, resolución administrativa, etc.), implícita o explícitamente afectan las vidas de jóvenes en los temas mencionados anteriormente. Esta revisión se enfoca principalmente en políticas surgidas después de la Constitución de 1991, aunque en algunos casos relevantes, se mencionan políticas anteriores a esta fecha.

1.2 Descripción de las secciones del informe

El presente capítulo incluye una breve introducción de la metodología aplicada a la investigación y sus bases conceptuales.

Por su parte, el primer capítulo tendrá una descripción detallada de la situación actual de los jóvenes colombianos en los temas de enfoque de la investigación (educación, salud y participación), además de un contexto político, histórico y administrativo del país.

En el segundo capítulo se presenta un contexto amplio de las políticas públicas de juventud, incluyendo visiones conceptuales, algunas definiciones claves para entender los diferentes aspectos asociados con la política de juventud, el marco legal del país, y aspectos que deben considerarse en su desarrollo, así como una identificación de necesidades, derechos y responsabilidades de los jóvenes.

Más adelante, en el tercer capítulo, se incluye una revisión de las políticas públicas de juventud más importantes y más relevantes desde 1991, y una selección de políticas sectoriales en educación, salud y participación de orden nacional que han afectado la vida de los jóvenes colombianos.

En el cuarto y último capítulo se hace un análisis del desarrollo de políticas públicas a nivel regional, basado en cuatro estudios de casos que se adelantaron. Además, se incluyen conclusiones generales y recomendaciones planteadas de acuerdo a los resultados del análisis realizado por el equipo investigador.

1.3 Justificación de la investigación como parte de un ejercicio internacional

La presente investigación hace parte de una serie de reportes piloto que buscaban revisar las políticas públicas que afectan a la población joven en los siguientes países: Estonia, Kirguistán, Liberia, Nepal, Serbia, Uganda y Colombia, entre otros. El proyecto piloto consistió en análisis realizados por equipos investigadores que adelantaron en terreno análisis basados en una matriz de evaluación especialmente desarrollada para tal fin, con la asistencia y el apoyo académico de asesores internacionales y la supervisión y evaluación de un Comité Editorial Internacional.

El proceso de investigación fue financiado por la Iniciativa de Juventud de Open Society, la cual brinda apoyo a jóvenes en sus esfuerzos de ser agentes positivos de cambio, y aboga por la participación plena y efectiva de todos los jóvenes en la vida política, social y cultural de sus comunidades. Además fue coordinado por la organización internacional YouthPolicy.org, con base en Alemania. El piloto contó con los siguientes objetivos:

- » Revisar las políticas públicas asociadas con la juventud (incluyendo aunque no de forma exclusiva las políticas específicas de juventud) en varios países, utilizando la matriz de evaluación especialmente desarrollada para tal propósito.
- » Poner a disposición investigación que permita a la población joven participar en un debate informado sobre las políticas públicas que les afectan a ellos y a sus comunidades, en los países involucrados.

- » Para construir un grupo de jóvenes investigadores capaces de evaluar las políticas relacionadas con la juventud, incluidas las políticas específicamente creadas para jóvenes.
- » Contribuir a la construcción de la capacidad del sector de juventud en los países involucrados para investigar cuestiones de política pública.
- » Desarrollar una base de evidencias para las actividades de promoción e incidencia en políticas asociadas con jóvenes, en colaboración con la Iniciativa Juvenil de Open Society y otros socios.
- » Ampliar el alcance del sector internacional de la juventud, para que incluya las políticas asociadas con la población joven que van más allá de las políticas específicas de juventud.
- » Desarrollar la capacidad del sector de la juventud internacional y sus socios y redes para el desarrollo de estrategias para la población joven y sus problemáticas, basadas en evidencia objetiva.

1.4 Resumen metodológico

El objetivo general de la investigación fue analizar si las diferentes políticas públicas explícitas que se ocupan de la población joven (nacionales o regionales), y las implícitas en temas relacionados con salud, educación y participación, permiten a los jóvenes colombianos el acceso a una vida digna. Para el análisis fue necesario tener en consideración documentos, actores y relaciones que surgen en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en el país, tanto a nivel nacional como regional.

Con la intención de ir más allá de las condiciones materiales que son las que tradicionalmente se abordan en este tipo de estudios, el equipo de investigadores también quiso explorar si las políticas de juventud se han encargado de intentar reducir la brecha de inequidad en el país, permitiendo (o no) que los jóvenes tengan la posibilidad de decidir sobre su vida. Esto siguiendo con el concepto de vida digna que la investigación asumió como articulador general y que será descrito más adelante.

De otro lado, la investigación pretendió demostrar si las políticas públicas de juventud que surgen de iniciativas territoriales (departamentales y municipales) ofrecen mayores posibilidades para que los jóvenes tengan

una vida digna, que las políticas nacionales. Además, identificar los principales obstáculos en la implementación de estas políticas que pudieran dificultar que alcancen sus objetivos.

Este punto hace referencia directa a que algunos factores como la violencia, el conflicto armado y la inequidad social son impedimentos que se atraviesan en el objetivo de alcanzar una vida digna; esto se hace más evidente cuando se trata de jóvenes pertenecientes a grupos vulnerables como la población afrocolombiana.

Para la preparación de este documento fue necesaria una revisión de la literatura referente a la juventud, tanto desde sus aproximaciones conceptuales y legales, como en su relación con participación ciudadana, salud y educación. Se utilizó una metodología cualitativa con cuatro estudios de caso que permitieran comprender la concepción de juventud y su participación en diferentes escenarios. Las principales técnicas utilizadas fueron entrevistas personales, grupos focales, observación directa, recolección de datos en campo y análisis de estos insumos.

En paralelo, el equipo investigador³ estuvo apoyado por un panel de expertos (ver anexo 1) quienes hicieron comentarios iniciales que alimentaron el reporte. Asistieron como invitados a la reunión de inicio de la investigación que se llevó a cabo en Bogotá, y algunos de ellos se involucraron en diferentes momentos de la misma.

Considerando el tamaño del país, la complejidad de la distribución del territorio y la escasez de recursos disponibles, era muy difícil obtener una muestra representativa de la totalidad de las políticas públicas del país, lo cual quedaba fuera del alcance de la investigación propuesta. Por lo tanto, para las visitas de campo y los estudios de caso, se decidió escoger dos departamentos y un municipio de cada uno de estos.

Para facilitar la decisión de qué áreas priorizar, el equipo de investigación desarrolló una matriz (ver anexo 2) con información pública disponible de los 32 departamentos de Colombia, para orientar la selección de

3. Equipo investigador en Colombia. Investigadora líder: Gina Paola Romero Rodríguez, tres investigadores junior: Cindy Paola García Buitrago, Carlos Andrés Rodríguez Castro y Daniel Tobón García. La Corporación Ocasá (www.ocasa.org.co) sirvió de apoyo al equipo investigador y coordinó logística y administrativamente la investigación. Como parte del equipo de Youth Policy, asesor internacional: Juliana Aguilar Forero.

las entidades territoriales que el equipo visitaría.

La matriz fue construida usando parámetros como: i) porcentaje de población juvenil, incluyendo jóvenes indígenas y afrocolombianos; ii) cubrimiento de educación y salud; iii) existencia de políticas públicas explícitas y su tiempo de adopción; iv) existencia de consejos de juventud, última elección y estado

actual; v) facilidades y condiciones adecuadas para realizar las visitas de campo, incluyendo posibilidades de viaje, acceso a información relevante, y la presencia de contactos relevantes de la organización nacional que apoyó la investigación (Corporación Ocasá), además de redes de contactos del equipo de investigadores. Cada uno de estos parámetros fue evaluado y clasificado. Al final, cuatro departamentos fueron preseleccionados: Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Atlántico. Entre estos, el equipo investigador analizó el estado actual de las políticas públicas y la existencia de análisis similares previos. En esta primera mirada analítica, fueron escogidos los departamentos de Cundinamarca y Valle del Cauca. Posteriormente, en conversaciones con los aliados de Colombia Joven⁴

Gráfico 1

Departamentos y municipios priorizados para el trabajo de campo



4 La Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” es la institución encargada de la coordinación de la formulación, implementación y monitoreo de las políticas de juventud en Colombia. <http://www.colombiajoven.gov.co/Paginas/default.aspx>

, se escogió visitar los municipios de Ginebra (Valle del Cauca), y Sibaté (Cundinamarca). No sobra agregar que estas áreas no son representativas estadísticamente de todo el país, pero pueden tomarse como ejemplos para encontrar conclusiones acerca del desarrollo de las políticas públicas de juventud.

La tabla 1 ilustra los dos departamentos seleccionados para los estudios de caso (Valle del Cauca y Cundinamarca). En el caso de Cundinamarca, la gobernación está localizada en Bogotá, la capital del país, donde la mayoría del equipo de investigación estaba radicado. Algunos miembros del equipo visitaron Cali, la capital del Valle del Cauca, con el fin de hacer las entrevistas y grupos focales, así como discusiones con jóvenes líderes, tomadores de decisiones y funcionarios públicos.

Adicionalmente, se hicieron otras entrevistas a líderes jóvenes que han tenido una presencia activa en escenarios de participación juvenil a nivel regional y nacional, así como a miembros del panel de expertos. Estas personas fueron claves a la hora de desarrollar el presente documento, además de ser fuentes invaluable para suministrar y complementar información y conceptos trabajados por el equipo investigador. En total, se habló con más de 40 personas para la elaboración de este texto.

Tabla 1
Actividades realizadas en cada visita de campo

Departamento	Municipio	Actividades
Valle del Cauca	Cali (capital)	Grupo focal con representantes de la Gobernación: 4 personas
		Grupo focal con jóvenes líderes de procesos municipales, departamentales y nacionales: 6 personas
		Entrevista con asesor territorial para el Valle de Colombia Joven: 1 persona
	Ginebra	Grupo focal con representantes de gobierno municipal y de la sociedad civil: 11 personas
		Grupo focal con miembros de plataforma de juventud del municipio: 5 personas
		Entrevista con la coordinadora de juventud de la Alcaldía Municipal: 1 persona
Cundinamarca	Bogotá (capital)	Grupo focal con líderes juveniles departamentales: 12 personas
		Entrevista con asesor territorial para Cundinamarca de Colombia Joven: 1 persona
		Entrevista con líder juvenil: 1 persona
	Sibaté	Grupo focal con coordinadora de juventud y líderes locales: 4 personas
		Entrevista con el coordinador de juventud de la Alcaldía Municipal: 1 persona
Nivel nacional	Bogotá (capital)	Mesa de trabajo con Director de Colombia Joven y asesores territoriales: 4 personas
		Reunión con líderes nacionales de diferentes sectores: 3 personas
		Entrevista con representante de UNFPA: 1 persona
		Reunión con representantes de cooperación internacional: 1 persona

1.5 Consideraciones conceptuales

1.5.1 Vida digna

El concepto relacionado con alcanzar una vida digna es un punto clave en esta investigación. Fue establecido por la Corte Constitucional colombiana en varios casos (la Sentencia 881/2002 es especialmente relevante), en los que se definió que la vida digna en la Constitución expresaba un objetivo puntual en el Estado social de derecho. La Corte Constitucional demarcó tres áreas específicas relacionadas con la idea de tener una vida digna (Principio de dignidad humana, 2012):

- » **Vivir bien:** La dignidad humana implica el acceso a las condiciones materiales de existencia que permiten que una persona defina y siga su plan de vida.
- » **Vivir como se quiere:** La dignidad humana está asociada con la autonomía individual, incluyendo la capacidad de diseñar un plan de vida de acuerdo a las propias aspiraciones. La dignidad humana está considerada como la base de la libertad personal y está incluida en la habilidad de que cada persona defina su propio destino, siempre y cuando ésta elección no impacte los derechos de los otros.
- » **Vivir sin humillaciones:** La dignidad humana y su relación con la integridad física y moral como una condición indispensable para la creación de un plan de vida.

La Corte ha hecho especial énfasis en resaltar que la dignidad es, al mismo tiempo, un principio constitucional, un derecho autónomo y un valor en sí mismo, lo que quiere decir que la dignidad humana es un principio fundamental de la ley, y por tanto, del Estado.

Como fue mencionado líneas arriba, la educación, la salud y la participación son temas íntimamente relacionados con el alcance de la vida digna, y por lo tanto fueron elegidos como los temas de enfoque de la investigación. De igual manera, el estudio consideró dos temas transversales que impactan de forma significativa la oportunidad de los jóvenes para vivir una vida digna: la pertenencia a una minoría étnica y el conflicto interno.

1.5.2 Educación

La educación y la capacitación para conseguir un mejor empleo juegan un rol muy importante a la hora de reducir la brecha de la desigualdad existente en Colombia. Desde la Constitución se establece que el país no solo garantiza los derechos de protección y capacitación a sus adolescentes, sino que además se compromete, en conjunto con la sociedad, a promover “la participación activa de esos adolescentes en organizaciones públicas y privadas, responsables por la protección, educación y progreso de la juventud” (Constitución Política de Colombia, 1991).

“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (Artículo 67).” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Se ha argumentado que la educación de calidad tiene como fin “extender la justicia a todos los ciudadanos del mundo, demostrando cómo podríamos alcanzar un mundo que es justo, en el que los accidentes del lugar de nacimiento y nacionalidad no enturbien las oportunidades de la vida de la gente desde el principio” (Nussbaum, 2006).

De acuerdo a Nussbaum (2006), las capacidades – que incluyen conceptos como vida, salud física y mental, emociones, afiliación política, sentidos, imaginación reflexión y expresión – se adquieren gracias a una educación de calidad que debería apuntar a conseguir “un mundo donde la gente tenga todas las capacidades de crear, un mundo que llene un mínimo de condiciones de justicia y dignidad”. Es a través de esas capacidades que los seres humanos pueden desarrollar la libertad de vivir bien y con dignidad, de acuerdo a su planes de vida.

La población colombiana tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria entre los 5 y los 15 años. Reconociendo los avances que se han logrado hacia el acceso universal, aún quedan muchas dudas asociadas a si el modelo de la educación en Colombia realmente desarrolla y refuerza

las habilidades naturales del individuo para orientar su futuro y permitirle vivir con dignidad.

Este documento analizará la situación de los jóvenes colombianos que hacen parte del sistema educativo, especialmente del bachillerato, para evaluar si las políticas públicas actuales en el país garantizan un nivel de calidad que permita a la población joven tener una vida digna.

1.5.3 Salud

En la Encuesta Nacional de Juventud del año 2000 (Colombia Joven, 2000), después de seguridad, la salud y la inequidad aparecen como los temas más relevantes para la población joven colombiana. La Encuesta de Naciones Unidas My World Survey (2014), que recibió más de 7.000 votos de jóvenes colombianos entre 16 y 30 años, marca un camino similar: posiciona la salud como la segunda prioridad de los jóvenes del país.

Atendiendo las discusiones globales sobre las definiciones integrales de salud, el equipo investigador propuso una conceptualización del término que se relaciona con el concepto que maneja la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que va más allá de la visión común de la medicina. La OMS define salud como: “un estado de bienestar total desde lo social, físico y mental, y no solamente la ausencia de enfermedad o malestar” (OMS, 2003). Por lo tanto, la salud se puede considerar como un prerrequisito para el progreso social y económico y para una vida digna.

Algunos autores han seguido este concepto de salud, insistiendo al Ministerio de Salud y otras instituciones que en el país se encargan del tema que lo atiendan con una visión transversal (Vergara MC, 2009; Ortega JA, 2008). La estrategia de atención primaria en salud (APS) desarrollada en Alma Ata en 1978 (Conferencia internacional en atención primaria en salud, 1978) fue planteada para abordar la complejidad de estos temas, pero, de acuerdo con Ase y Buriovich (2009), los avances del esquema neoliberal han impedido su implementación.

Colombia ha incluido conceptos actualizados de APS (OPS, 2007) en su legislación, a través de la Ley 1438/2011, pero las inconsistencias en el actual sistema de salud han desembocado en evidentes limitaciones en su implementación. Esto ha sido objeto de debate entre organizaciones de la socie-

dad civil (con participaciones de pacientes y profesionales de la salud, entre otros), gobierno y empresas privadas proveedoras de servicios de salud. Como resultado de esta discusión fue creada una propuesta de reforma acordada entre los distintos actores en el sector, que a pesar de responder a las necesidades de los jóvenes, y estar basada en una amplia participación de sociedad civil y jóvenes, aún no ha sido aprobada (Hernández, 2012). Este tema será ampliado en el tercer capítulo del presente documento.

Con relación a los temas de salud, es notorio que la carga de enfermedad y muerte que más afecta a la juventud colombiana se explica en su gran mayoría por “conductas riesgosas”. La violencia es una de las causas más frecuentes de muerte y lesiones en los jóvenes de Colombia, pero también hay otras causas importantes relacionadas con salud sexual y reproductiva: enfermedades de transmisión sexual y condiciones relacionadas con embarazo y partos. Además, los jóvenes colombianos, de acuerdo a la encuesta de consumo de sustancias del 2008, son los que tienen la mayor prevalencia de abuso de alcohol, tabaco y drogas ilícitas en todo el país (Ministerio de Salud y la Protección Social, 2008).

La ausencia de programas integrales de salud para los jóvenes (Alba LH, 2010) ha generado dos situaciones: de un lado, los profesionales de la salud y las instituciones persiguen objetivos y tareas principalmente relacionadas con salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de control de la natalidad (más que desde el enfoque de sus derechos), olvidando otros problemas relacionados con la salud que los afectan de igual o similar manera como suicidios, temas de salud mental, etc. De otro lado, la población joven que busca información con respecto a su salud, encuentra servicios de baja calidad que no corresponden a sus necesidades diferenciales, y eso se refleja en los problemas de equidad y oportunidad que han sido asociados abiertamente con el sistema de salud colombiano.

El cubrimiento de la salud no debe ser medido solamente con base en los registros de la gente en las bases de datos de las empresas que proveen servicios de salud; son necesarios otros indicadores que midan la cobertura real y los cuidados que prestan. Adicionalmente, los servicios a los que la gente tiene acceso regular deben corresponder con los tratamientos y rehabilitaciones que necesita la gente para mejorarse. Mientras tanto, las estrategias y programas que apuntan a promover hábitos saludables y pre-

vención de enfermedades, son pobremente respaldados y abiertamente subestimados.

1.5.4 Participación

Una de las mejores herramientas que tienen los ciudadanos para alcanzar una vida digna es mediante la participación y la capacidad de influencia en procesos políticos. Así mismo, la participación política también sirve para reforzar la democracia y funge como una herramienta de gobierno que mejora la eficiencia y efectividad de la administración pública. Velásquez y González (2003) apuntan a que la participación “es capaz de construir consenso, de reunir voluntades, y por lo tanto de reducir obstáculos y conseguir la aceptación de actores interesados en los procesos (...). La participación mejora la capacidad del gobierno de responder a necesidades sociales”.

Hay múltiples definiciones para el término ‘participación’, que en muchos casos dependen del contexto en que éste se emplee y particularmente de la naturaleza del régimen del que se esté hablando: varía entonces si se relaciona con democracia indirecta, democracia participativa o una dictadura. Igualmente, la utilización de conceptos de participación varía desde la oportunidad de votar en elecciones democráticas, hasta la incidencia en la toma de decisiones y orientación de una política pública.

Las definiciones de participación frecuentemente hacen referencia a la sociedad, representada en individuos, o grupos de individuos, quienes comparten intereses particulares que, si se expresan colectivamente, forman intereses de grupos con fines y aspiraciones comunes. A menudo estos grupos quieren influenciar el Estado y la esfera pública para conseguir fines específicos.

Para lo que se propone esta investigación, la participación ciudadana se entenderá como: “El proceso en el que las diferentes fuerzas sociales, en función de sus intereses particulares (de clase, de género, de generación) interviene directamente o a través de sus representantes en el progreso de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar sistemas existentes de organizaciones políticas o sociales” (Velásquez & González, 2013).

Como puede verse, la definición elegida es mucho más amplia que la que se usa dentro de un contexto electoral, típico de una democracia representativa. Mauricio Merino describe dos tipos de participación ciudadana: una, que se refiere a procesos electorales, y la otra que tiene que ver con las relaciones entre sociedad y gobierno, entre periodos electorales. En varias ocasiones, la participación ciudadana se entiende como el ejercicio complementario de participación representativa en un contexto de crisis de representación electoral.

Los procesos electorales rara vez satisfacen los deseos de la juventud de cambiar la sociedad. La participación juvenil que va más allá de la simple participación de elecciones, surge de grupos, ONG, colectividades “movimientos pacifistas, ambientales y otros” (Merino, 1997) que permite a los jóvenes convertirse en actores relevantes dentro de la sociedad.

Esta investigación se enfoca especialmente en participación juvenil fuera de la esfera electoral formal, y más en actividades relacionadas con la participación que mueve a cambios directos en comunidades, expresiones políticas no tradicionales y aquellas que buscan influencia política.

1.5.5 Temas transversales

Minorías

Con el desarrollo del Estado moderno, Colombia ha creado un sistema legal en el que cada persona es considerada igual ante la ley. Sin embargo, este sistema fracasa en su intento de visibilizar desigualdades existentes y las necesidades de grupos minoritarios.

La importancia de una política sensible a la diversidad, en la que las circunstancias específicas de los grupos minoritarios sean tenidas en cuenta, ha sido valorada internacionalmente. Colombia ha vivido situaciones que la han obligado a adoptar una visión contemporánea que se enfoque en la protección de derechos colectivos de las minorías (Carrillo, 2010).

Romero (2011) afirma que no existe una definición única para el término minoría, sin embargo identifica características específicas de los grupos minoritarios: 1) Número: un grupo minoritario debe ser numéricamente menor que el resto de la población; 2) Posición dominante: el grupo no tiene una posición de dominio, razón por la que debe ser protegido; 3) Identificar

diferencias: un grupo minoritario debe tener sus propias características, que los haga diferentes a otros grupos (Romero, 2011).

Romero (2011) también incluye en la identificación de un grupo minoritario dos características más: el hecho que estos grupos hayan sido histórica, tradicional y sistemáticamente discriminados, y que hayan tenido un limitado –o nulo- acceso a la toma de decisiones, lo que además explicaría por qué no están representados en las políticas públicas o iniciativas legislativas.

Kylmicka (citado en Carrillo, 2010) clasifica las minorías como geográficamente concentradas (grupos con una identidad colectiva concentrada en un mismo territorio y que “puede tener aspiraciones de autonomía y auto gobierno”); y minorías dispersas (están desperdigadas, buscan reconocimiento de su existencia pero no persiguen el auto gobierno).

De acuerdo con el censo del 2005, el 86% de la población total del país no se identifica a sí misma como perteneciente a un grupo étnico. Del porcentaje restante, 14%, solo un 11% se reconoce como negro o afrocolombiano, 3% como indígena, y el 1% como otros grupos.

Tanto indígenas como comunidades afro enfrentan un legado de esclavitud que se ve reflejado en desigualdades evidentes en desarrollo social y económico y en bajas representaciones en escenarios de poder. Estos grupos también son confrontados por “violencia proveniente de diferentes actores armados, una lucha permanente por sus tierras y territorios, desplazamiento forzado, y el impacto de la agroindustria, explotaciones madereras, intereses mineros y ‘mega proyectos’ que apuntan al desarrollo económico y a la explotación del recurso humano” (McDougall, 2010).

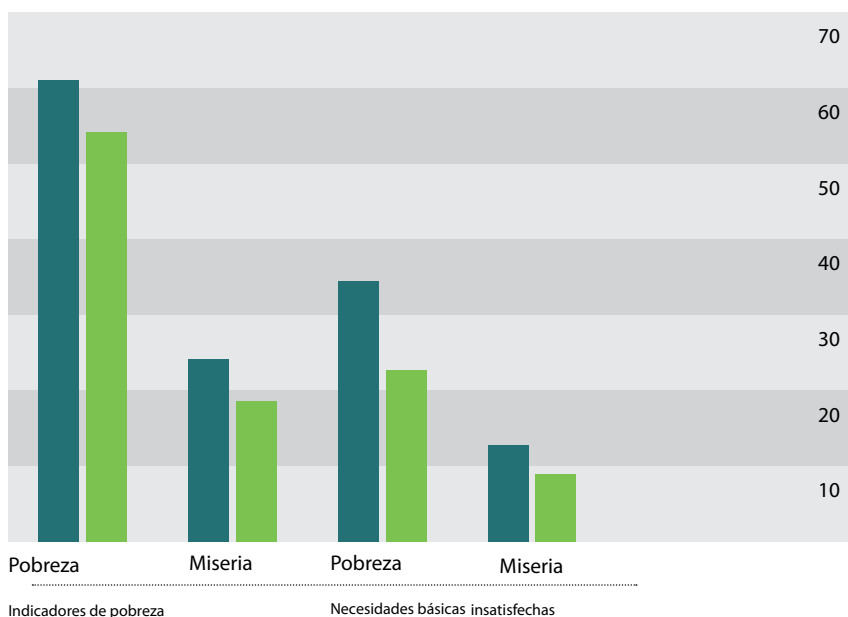
Los asentamientos de afrocolombianos en áreas rurales y algunas zonas en áreas urbanas, rivalizan con las locaciones de los indígenas como los más pobres en Colombia, con tasas de pobreza extrema que rondan el 60%. En Colombia, existe una relación entre los mapas de extrema pobreza con los sitios de alta densidad de afrocolombianos. De acuerdo a las encuestas, las necesidades básicas de un 80% de la comunidad afro en Colombia no están cubiertas. La expectativa de vida de la población afro en el país es de 55 años, mientras la del resto del país alcanza los 74 años. Se calcula que el analfabetismo de esta minoría dobla el promedio nacional (McDougall, 2010). Así que en Colombia, los afro descendientes tienen las tasas más

altas de pobreza y miseria, comparado con otros grupos étnicos como se puede ver en el gráfico 2.

Gráfico 2

Vulnerabilidad de grupos afrodescendientes, pobreza y NBI⁵

- Afrodescendientes
- Otros



Teniendo en cuenta la profunda condición de desventaja bajo la que viven estos grupos minoritarios, se decidió hacer un análisis enfocado en una de estas poblaciones, y se escogió la juventud afro colombiana. Por consiguiente, este informe tomará a esta población como objetivo en todos los análisis que se hagan de las políticas.

5. Necesidad Básicas Insatisfechas. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Conflicto

En la mayoría de los conflictos y guerras en el mundo, niños, niñas y jóvenes a menudo son los más afectados, bien sea como víctimas o como perpetradores de violencia. Tal como lo destaca el estudio Machel de 1996, “algunos niños caen como víctimas de los ataques contra civiles; otros mueren dentro de un genocidio calculado (...) hay menores que sufren los efectos de violencia sexual o de las diversas formas de carencias consecuencia de un conflicto armado, que los expone a situaciones de hambre o enfermedad. Igualmente despreciable es el hecho que miles de jóvenes son cínicamente explotados como combatientes” (UNICEF, 1996).

Cuando se habla de las consecuencias de la guerra en niños, niñas y jóvenes, se hace referencia a seis violaciones graves asociadas al conflicto, identificadas en el 2005 como parte de un reporte periódico acerca de la niñez y el conflicto armado, presentado por el Secretario General de la ONU. Estas seis violaciones son: el asesinato o mutilación de niños; reclutamiento o uso de niños como soldados; ataques contra colegios u hospitales; violación y otras manifestaciones de violencia sexual; secuestro de menores; y la negación de acceso humanitario. El informe de 10 años del estudio Machel demuestra que los países afectados por un conflicto han demostrado menor progreso con miras a las Metas de Desarrollo del Milenio que muchos otros países exentos de estas problemáticas (UNICEF, 2009).

El conflicto que afecta a Colombia lleva más de 50 años. Se alimenta de una serie de problemáticas que están ligadas a inequidades, control territorial y grupos armados (guerrillas, paramilitares, fuerzas armadas). Las actividades de estos grupos están directamente relacionadas con prácticas ilegales como producción y tráfico de armas y drogas. Las consecuencias de sus acciones incluyen desde desplazamiento forzado, formación de grupos criminales, una cultura masiva y extendida de violencia, y un deterioro generalizado de oportunidades reales para niños, niñas y jóvenes.

Aunque Colombia es un país de ingresos medios, la situación de seguridad mezclada con el prolongado conflicto provoca un alto gasto en defensa y seguridad nacional. Factores como estos han reducido la cantidad de recursos disponibles para otros renglones, como programas sociales de protección, salud, educación, cultura y vivienda. Por ejemplo, en lo que respecta a educación, es cierto que hay un alto porcentaje de matriculados

en educación primaria pero los colegios todavía carecen de recursos, lo que genera una disminución en la calidad de los servicios educativos. A esto se le suma que muchos estudiantes tienen mínimas oportunidades de pasar de primaria a secundaria, especialmente entre jóvenes castigados por la pobreza y la violencia y el desplazamiento.

El Instituto Internacional de Investigación para la Paz (Instituto Internacional de Investigación para la Paz en Estocolmo - SIPRI) muestra que el gasto militar total de Suramérica se elevó de \$47.3 billones de dólares en 2002 a \$67.7 billones en 2012. Colombia aumentó su presupuesto de seguridad y defensa en un 11% en 2012, cuando el gobierno anunció un programa de cuatro años para reforzar las habilidades de ejército y policía (Defence-news, 2014). Existe una clara tendencia en Suramérica de incrementar y mejorar los presupuestos para defensa y seguridad, y los países que encabezan el gasto son: Brasil, Venezuela, Colombia y Perú.

El conflicto interno en Colombia ha causado el desplazamiento de un número entre 4.900.000 y 5.500.000 personas, lo que ubica al país como el de más alto nivel de desplazamiento interno en el mundo (Internal Displacement Monitoring Centre, 2013). En este escenario, los sectores de educación, salud y participación han sufrido de muchas maneras. Como ejemplo, entre 1991 y 1996, “808 educadores colombianos fueron asesinados, 2.015 recibieron amenazas de muerte, 21 fueron torturados, 59 ‘desaparecidos’, y 1008 fueron obligados a dejar sus casas y su trabajo por miedo a la violencia” (Nicolai, 2008).

Esta compleja situación plantea grandes retos para los jóvenes que buscan nuevas oportunidades y que pretenden una vida digna. Las minorías han sido castigadas desproporcionadamente por el conflicto armado y la violencia en general, que tocan tanto a las zonas urbanas como a las rurales. Los actuales diálogos de paz entre las FARC –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, grupo armado de tendencia comunista- y el gobierno colombiano, presentan oportunidades para los jóvenes que llevan a iniciativas que podrían contribuir al proceso. En todo este recorrido, políticas de participación bien diseñadas para los jóvenes colombianos pueden abrir puertas para un cambio real.

Reflexiones del equipo a la hora de escribir el informe

El grupo estaba muy ilusionado con la posibilidad de embarcarse en un proyecto que permitiera explorar en profundidad las realidades de los jóvenes en el país, así como las políticas públicas que los afectan desde diferentes perspectivas. Dentro del equipo existió una variedad de formaciones y contextos particulares que enriquecieron aún más la experiencia de todo el proyecto. Los investigadores especializados en ciencias sociales se acercaron y aprendieron de los temas de salud pública y viceversa.

Los grandes desafíos que tuvieron que afrontarse tenían que ver con tiempos y agendas personales, tanto de los integrantes del equipo investigador como del equipo de Youth Policy, para un proyecto que se había planeado para nueve meses pero que se convirtió en un trabajo de dos años. En Colombia la investigación empezó casi ocho meses después de lo estimado, lo que cambió los planes de algunos miembros. Todo esto afectó además las expectativas del tiempo que iba a dedicar el equipo y Ocasá, la organización aliada local. A esto se le sumó una serie de tropiezos en la revisión de documentos y en el proceso de actualización de información que se complicó, puesto que coincidentalmente el país está enfrentando toda una serie de modificaciones en temas referidos a los jóvenes. Esto fue un obstáculo a superar y demoró aún más el proceso.

El plan de horas de trabajo semanal de cada investigador fue rápidamente sobrepasado con creces. Sin embargo en términos de responsabilidad, todo el equipo y colaboradores asumieron el trabajo con total seriedad. La investigadora líder quien se encargó de dirigir a los jóvenes, hizo un trabajo destacado.

El papel de Ocasá fue fundamental. No solo como mediador sino también como organizador de logística y encargado del tema administrativo, lo cual sirvió de ayuda invaluable para que el equipo se pudiera concentrar en la redacción y preparación del documento. En relación con el posicionamiento del proyecto, todos los miembros fueron de mucha ayuda.

A pesar de las dificultades del comienzo, el equipo de Youth Policy de Alemania siempre tuvo una actitud abierta y colaborativa. Sin embargo, la falta de claridad en los tiempos y en la coordinación con Berlín, pusieron una presión extra que afectó las expectativas del trabajo de todo el equipo.

Sin embargo, quedan muchos resultados favorables. Uno, es el nivel de habilidad del equipo para redactar un documento técnico en un idioma que no era su lengua materna⁶ y en el desarrollo de procesos de investigación. Dos, el conocimiento adquirido por las personas del equipo de la situación de la juventud en Colombia, desde diferentes puntos de vista y desde una mirada sectorial. Como tercer punto, este reporte es una excelente oportunidad de mostrar la situación de Colombia en un escenario internacional.

El equipo colombiano de Youth Policy reconoce y valora la importancia de un documento como este dentro del momento político que atraviesa el país. Por un lado, el gobierno colombiano está en la labor de actualizar el estado de las políticas públicas de juventud y este reporte puede contribuir a ese proceso. De otro lado, el país está trabajando hacia un escenario de posconflicto, y este documento sumado a los esfuerzos de los jóvenes y de otros logros en políticas públicas, seguramente beneficiará el reconocimiento social en términos de desarrollo.

Tras iniciar esta investigación en mayo de 2013, el equipo colombiano creó una alta expectativa de su trabajo entre actores interesados en esta información. Por lo tanto, confía en que este documento sea una buena referencia en el tema de desarrollo de la juventud en Colombia, y que a partir de éste se encuentren espacios de trabajo que se desprendan de los datos aquí planteados, en el corto y mediano plazo.

Conclusiones

Esta investigación tuvo como objetivo analizar las políticas públicas que inciden en la vida de los jóvenes en Colombia. La juventud en Colombia se ha definido en la política pública con un enfoque de edad (Estatuto Nacional de Ciudadanía Juvenil, 2013, jóvenes son aquellos entre 14 y 28 años), sin embargo este enfoque, así como los paradigmas que sustentan las políticas de juventud, han variado en los últimos años, como se explicará en el siguiente capítulo.

6. El documento fue originalmente escrito en inglés como requisito de los aliados internacionales al ser un ejercicio comparativo de diferentes países del mundo. El presente documento es una traducción del original. La diagramación del documento en español estuvo a cargo de la Corporación Ocasá.

La población joven colombiana da alta prioridad a los temas de educación, salud y participación, por lo tanto estas políticas son el foco principal del estudio. En última instancia, la investigación examina la forma en que las políticas públicas permiten a los jóvenes vivir una vida digna, según lo definido por la Constitución colombiana. Teniendo en cuenta los resultados dispares que experimentan los jóvenes indígenas y afro-colombianos, y el impacto significativo de la violencia y el conflicto en la vida de los jóvenes colombianos, la investigación da especial atención a estos temas transversales.

A grayscale world map is centered on the Americas. The landmasses are shown in a dark gray tone, while the oceans are a lighter gray. The country of Colombia is highlighted in a solid white color, making it stand out from the rest of the map. The map includes major geographical features like the Andes mountain range and the Amazon basin.

Juventud y
Políticas Públicas en

Colombia

La situación de la población joven en Colombia

2



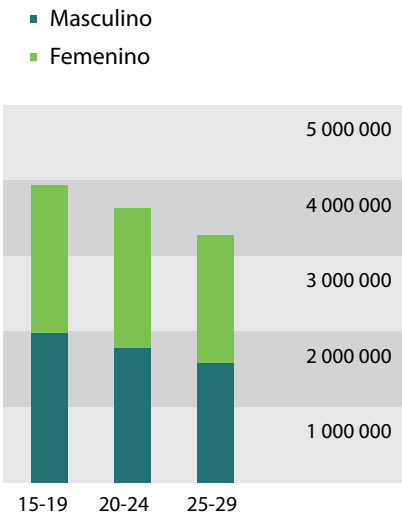
2.1 Introducción y Contexto

Este capítulo presenta un contexto general del país, resaltando algunos asuntos demográficos, sociales, económicos y de su organización territorial y administrativa. Así mismo, se exponen eventos significativos que han impactado el desarrollo de las políticas públicas. Esto delimita las visiones claves que pueden vislumbrarse de la información de fuentes nacionales e internacionales relacionadas con las políticas en áreas de educación, salud, participación, grupos minoritarios, conflicto y violencia.

2.1.1 Información de contexto sobre Colombia⁷

Demografía: De acuerdo a las proyecciones para el 2015 del censo hecho en el 2005, Colombia tiene 48.203.405 habitantes en sus 1.141.748 km². De este total, el 70% vive en áreas urbanas y el 51% son mujeres. El 26% de la

Gráfico 3
Población joven en Colombia (15-29 años)



Fuente: (DANE, 2005)

población es joven, entre los 15 y los 29 años, y de este grupo el 51% son hombres (DANE, 2005).

“La población se incrementó un 39.4% entre 1990 y 2010. En 1990, la estructura poblacional mostraba una forma piramidal con predominancia de grupos por debajo de los 25 años. En el 2010, la pirámide cambió a edades superiores, con características similares entre los jóvenes menores de 20 años, lo que refleja un decrecimiento en fertilidad y mortalidad y bajos niveles sostenidos en estos dos indicadores”

Organización Panamericana de Salud, 2012

7. Para esta sección se tomó información de múltiples fuentes, especialmente de Correa y Steiner.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud – ENS (Profamilia, 2010) 35 de cada 100 familias están compuestas por padre, madre e hijos; 12 de cada 100 están compuestas por un solo padre. El 14% de los hogares son familias extendidas, y el 8% son parejas sin hijos. El 56% de los menores en Colombia viven con los dos padres, y el 34% de los hogares tienen a la madre como cabeza de hogar; una tendencia que se ha incrementado en 10 puntos entre 1995 y 2010. En promedio, las mujeres tienen 2,1 hijos (Londoño, 2010).

Entre 1900 y 2010, Colombia ha tenido 11 censos. Entre estos es posible identificar al menos tres aproximaciones distintas asociadas con el registro de minorías étnicas: en los censos de 1905 y 1928, no hubo criterios para identificar grupos étnicos; y en los de 1912, 1918 y 1938 la identificación se hizo por empadronadores, de acuerdo a una lista de preguntas o de sus propias percepciones. No sería sino hasta 1985 cuando el censo incluyó un criterio basado en el auto reconocimiento (DANE, 2007).

Tal como se mencionó en el párrafo anterior, de acuerdo con el censo del 2005, el 86% de los colombianos no se reconoce a sí mismo como miembro de un grupo étnico. Solo el 11% se reconoce como afro (incluyendo palenqueros y raizales) y el 3% se define como indígena (DANE, 2007). De estas dos comunidades, el 24% son jóvenes.

Gráfico 4
Distribución de la población colombiana según pertenencia étnica, 2005

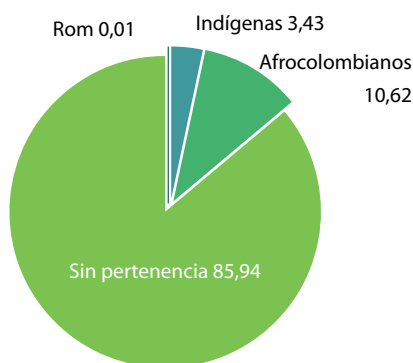


Tabla 2
Población colombiana según pertenencia étnica y grupo étnico

Porcentaje de población joven por grupo étnico (2005)			
Grupo étnico	Población total	Población Joven	% jóvenes
Total	40.602.551	9.677.855	23,84
Indígenas	1.392.623	337.199	24,21
Afrocolombianos	4.311.757	1.081.517	25,08
Población mayoritaria	34.898.171	8.259.139	23,67

Fuente (Echeverría, 2007).

Hay diferencias notables en la distribución geográfica de diferentes grupos minoritarios. El 85% de la población afro descendiente vive en áreas urbanas, mientras que el 73% de la población indígena vive en áreas rurales, usualmente en resguardos indígenas (DANE, 2005).

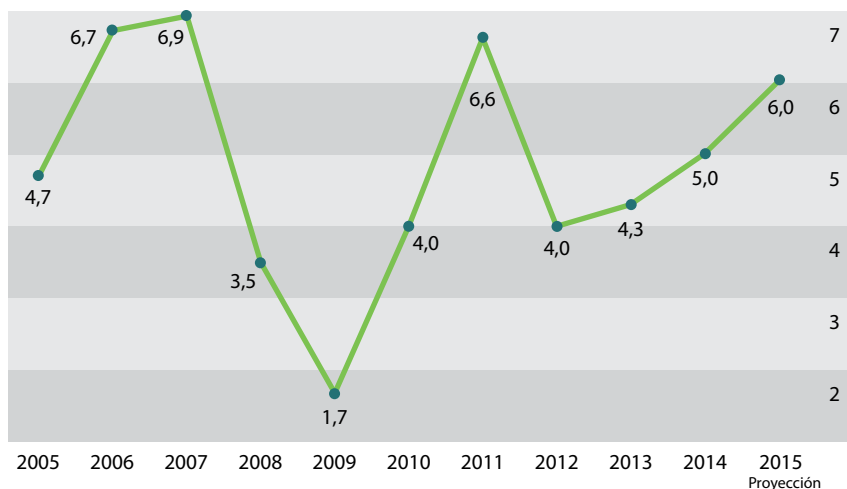
Con respecto a otras minorías, “las proyecciones del DANE para el 2012 indican que del total de personas en el país con algún tipo de discapacidad (2.943.971), el 52,3% están en edad laboral, pero solo el 15,5% desempeñan algún trabajo” (Fundación Saldarriaga Concha, 2011). “Entre todas las personas en condición de discapacidad, el censo del 2005 mostró que el 44% tenía algún tipo de discapacidad visual y el 29% una discapacidad motora” (OPS, 2012).

Economía: Colombia es un país con renta media alta (PRMA). En 2012 el Producto Interno Bruto de Colombia fue de USD 369,8 billones (Banco Mundial). La economía colombiana ha crecido sostenidamente desde 2012 y ha tenido un crecimiento promedio de 4,4% en los últimos ocho años (DANE, 2013).

Aunque la proporción de personas viviendo en situación de pobreza se ha reducido (como puede verse en el gráfico 5), en el 2012 todavía existían

Gráfico 5

Crecimiento de la economía colombiana (porcentaje)



Fuente: DANE, 2013

13,9 millones de personas pobres⁸ (30,6% de la población), de los cuales 4,1 millones viven en extrema pobreza (9,1%).

Aunque la reducción de la pobreza es una buena noticia, la distribución interna de la población pobre todavía es preocupante: como puede verse en los gráficos 6 y 7, la pobreza en Colombia (tanto monetaria como multidimensional) está concentrada en áreas rurales y entre la población de mujeres.

En relación con la inequidad, es ampliamente conocido que América Latina y el Caribe sigue siendo la región del mundo más inequitativa, a pesar de sus mejoras en los últimos 15 años. El Departamento Nacional de Estadística (DANE) indica que Colombia es el séptimo país más desigual de la región y el número 19 de un grupo de 48 países en el mundo (DANE 2013); además, ha sido reportado como el que tiene las desigualdades más altas

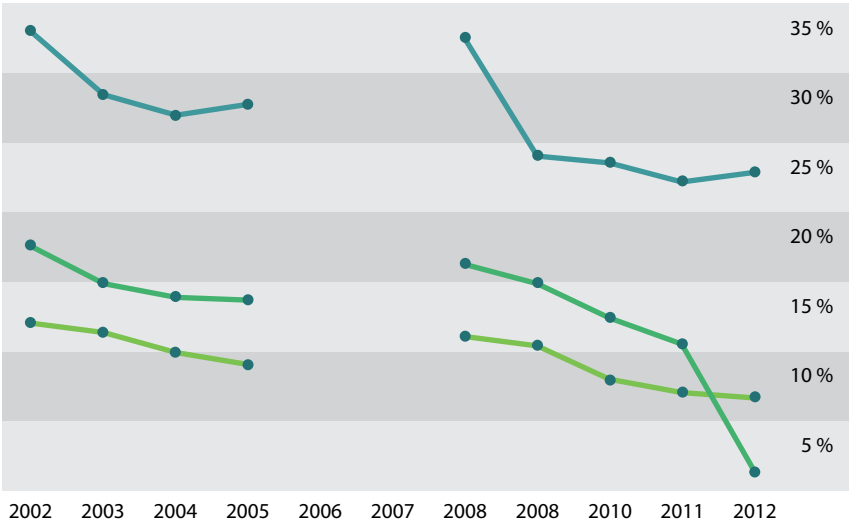
8. En este caso el nivel de ingreso es una unidad de medida; una persona es pobre si gana menos de COP\$10,203, US\$4 por día; y una persona está en pobreza extrema si gana menos de COP\$3,056, US\$1,5 por día.

Gráfico 6
Pobreza y pobreza extrema en Colombia (datos nacionales: rural y urbano
2002-2012)

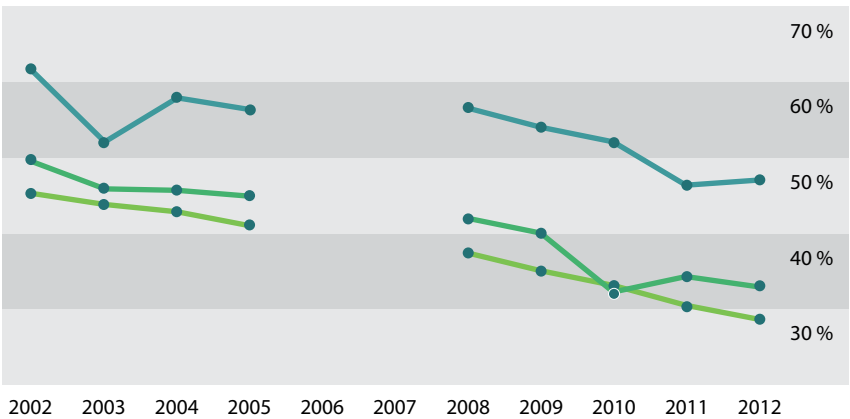
■ Rural ■ Nacional ■ Urbano

Fuente: DPS, 2013

Pobreza extrema



Pobreza



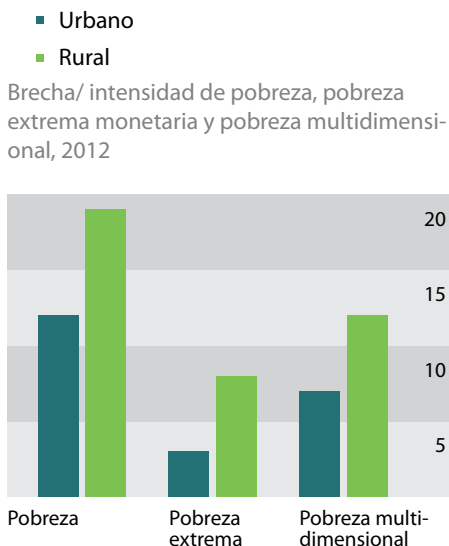
en distribución en el mundo (Ortiz & Matthew, 2011). La situación no parece mejorar a pesar de los esfuerzos dirigidos a aliviar esta problemática.

Vida política y organización administrativa

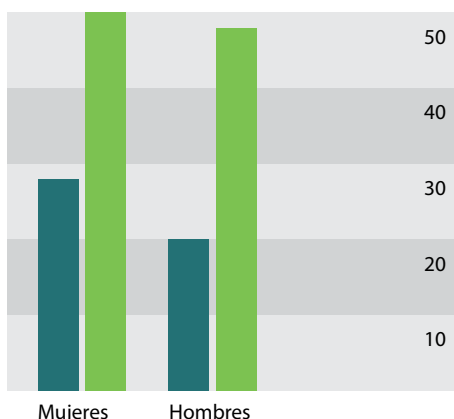
Mediante un cambio constitucional, desde 2006 Colombia tuvo reelecciones presidenciales, por lo que Álvaro Uribe Vélez fue presidente desde el año 2002 al 2009⁹. Uribe basó su gobierno en un esfuerzo de recuperar la paz a través de la seguridad, reforzando la lucha contra las fuerzas ilegales que han amenazado el país por décadas. Abandonó el Partido Liberal y creó uno propio, el movimiento Colombia Primero, con el que llegó a la presidencia en 2002. Aunque este movimiento ya no existe, en el 2006 el 'Partido de la U' (la U

9 La reelección presidencial fue propiciada por el presidente Uribe para perpetuarse en el poder. Esta enmienda a la Constitución política permitió que Uribe tuviera dos mandatos seguidos. Intentó un en el 2008 un nuevo cambio constitucional para tener un tercer periodo pero no logró la segunda modificación constitucional. En el 2014 la reelección presidencial fue abolida nuevamente del ordenamiento jurídico nacional.

Gráfico 7
Pobreza multidimensional, áreas rurales y urbanas (2011 - 2012)



Índice de Pobreza multidimensional (2011)



Fuente: DPS, 2013

de la inicial de su apellido, Uribe, y de la palabra Unión) fue creado para asegurar su reelección.

El expresidente Uribe, recientemente elegido senador desde el 2014, está siendo investigado, acusado de crímenes de lesa humanidad que ocurrieron bajo su mandato; así como por “recibir beneficios a cambio de favorecer la labor de narcotraficantes y grupos paramilitares, desde su posición política y su directa participación en la formación de estas estructuras y sus crímenes” (Corporación Nuevo Arcoiris, 2014).

En lo que tiene que ver con temas de juventud, uno de los más grandes escándalos de su presidencia se conoció como “los falsos positivos”, nombre dado para describir “ejecuciones extrajudiciales de miles de civiles a manos de miembros de las Fuerzas Armadas quienes vestían a sus víctimas con uniformes de la guerrilla para presentarlos como muertos en combate” (BBC Mundo, 2009), cuando la realidad es que la mayoría eran jóvenes pobres, engañados con falsas ofertas de oportunidades de trabajo en otras ciudades (O’Hagan E. M., 2013).

Juan Manuel Santos, quien fuera el Ministro de Defensa de Uribe, lo sucedió en la presidencia. Fue elegido por el Partido de la U, y muchas personas esperaban que se convirtiera en una extensión del legado político de su antecesor. Sin embargo, Santos estableció una coalición de gobierno enfocado en la búsqueda de paz. Santos fue reelegido para un segundo periodo en el 2013.

En relación con la organización administrativa de Colombia, la Constitución Política establece

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

Constitución Política de Colombia, Artículo 1

Por lo tanto, los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas son entidades territoriales del país (Art. 286). Como tales, estas entidades “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan,

administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participar en las rentas nacionales” (Art. 287).

La unidad básica de administración político-administrativa son los municipios.

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”

Constitución Política de Colombia, Artículo 1

Existen alrededor de 1.090 municipios, distribuidos en 32 departamentos. La autoridad para determinar el tamaño y alcance de los presupuestos, y la responsabilidad de suministrar y proveer servicios se divide en niveles según el nivel territorial: nacional, departamental y municipal (Ver Tabla 3).

Tabla 3
Distribución de funciones por nivel de gobierno

Servicio Público	Cantidad	Estructura	Ejecución	Supervisión
Defensa Nacional	N	N	N	N
Recursos naturales (petróleo)	N	N	N, D, M	N
Educación				
Básica	N, D, M	N, D	N, D, M	N
Media	N, D	N, D	N, D, M	N
Superior	N	N	N, M	N

Salud	N, D, M	D, M	N, D, M	N
Hospitales	N, M	N, D, M	M	M
Vivienda	N, D, M	N, D, M	N, D	N
Agua y alcan- tarillado	M	M	M	N
Transporte público	M	M	M	
Vías	M	M	M	
Recolección de basuras	M	M	M	
Alumbrado público	N, M	N	N, M	
Carreteras	N, D	N, D	N, M	
Telecomuni- caciones	N, M	N, M	N, M	
Puertos	N, M	N, M	N, M	

Fuente: IDB, 1997 citado por Echavarría, 2002. N: nacional, D: departamental, M: municipal. Cantidad: ¿quién decide la cantidad a ser invertida? Estructura: ¿Quién decide la estructura del gasto y la inversión? Ejecución: ¿quién ejecuta el gasto? Supervisión: ¿Quién supervisa el funcionamiento?

Desde 1991, el país ha visto una apertura para el fortalecimiento de las regiones y la promoción de la descentralización territorial (Procuraduría General de la Nación, 2011). En el contexto latinoamericano Colombia estuvo por años en una etapa relativamente avanzada en términos de descentralización.

De acuerdo con el BID, en 1997 el país ocupaba el tercer lugar en la región después de Argentina y Brasil; países organizados como estados federales. Mientras que en 1995 el gasto público promedio asignado a los gobiernos sub nacionales correspondía al 15 por ciento del

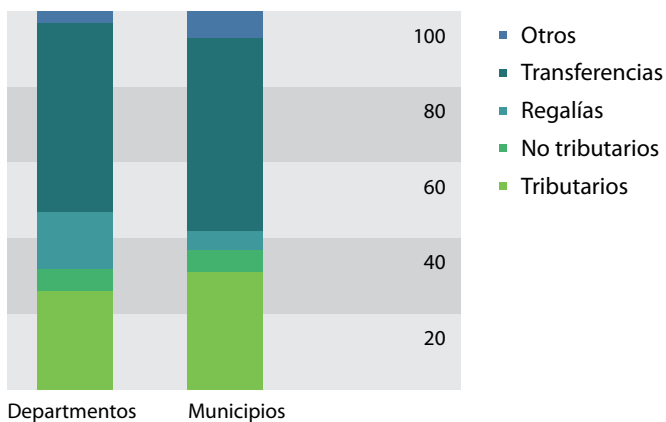
gasto público total en América Latina y el 35 por ciento en los países de la OCDE, Colombia alcanzó el 39 por ciento. La actividad económica también es muy descentralizada en comparación con otros países de América Latina.

Echavarría, Rentería, & Steiner, 2002.

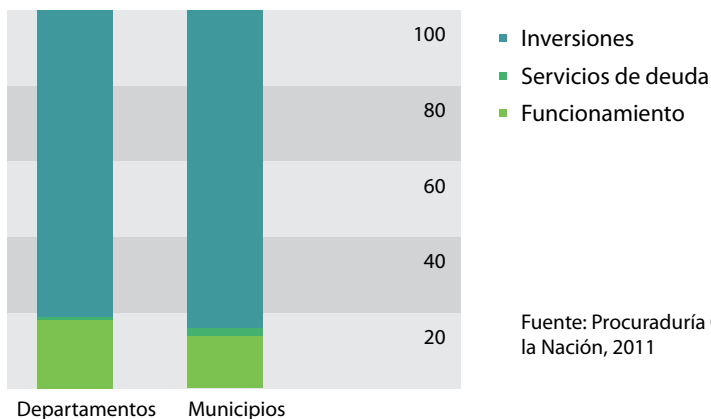
Gráfica 8

Ingresos y gastos de departamentos y municipios, 2010

Ingresos departamentales y municipales (2010)



Gastos departamentales y municipales (2010)



Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2011

Con respecto a las finanzas públicas, la principal fuente de financiamiento para las autoridades locales son sus propios recursos (impuestos, multas, rentas, etc.), las transferencias que la nación concede a las autoridades locales (del Sistema General de Participaciones, SGP) y, en algunos casos, regalías por la extracción de recursos naturales (Procuraduría General de la Nación, 2011). Tanto para municipios como para departamentos, la mayoría de recursos provienen del presupuesto nacional, la mayor parte de los cuales se destina al día día administrativo, como puede verse en el gráfico 8.

Muchos departamentos y municipios reciben una cantidad reducida de financiamiento y tienen muy poco poder y posibilidades de generar ingresos propios.

Por su parte, la Ley 617 del 2000 incluyó un sistema para categorizar las entidades territoriales de acuerdo a su “número de habitantes, y al monto anual de fondos para libre inversión”. En este sistema, hay cuatro categorías para los departamentos y seis para los municipios (Ver la tabla 4)¹⁰.

Tabla 4
Categorías de municipios y departamentos

Categoría	Número de habitantes	ICLD (en SMMLV)	Categoría	Número de habitantes	ICLD (en SMMLV)
Especial	> 500,001	> 400,000	Especial	> 2,000,000	> 600,000
C1	> 100,001 y < 500,000	> 100,000 y < 400,000	C1	> 700,001 y < 2,000,000	> 170,001 y < 600,000

10. La Ley 617/2000 establece tanto para municipios, distritos y departamentos que el componente de ingreso es más importante que el de población: Distritos, municipios o departamentos “Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales”. Además indica que “cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior”.

C2	> 50,001 y < 100,000	> 50,000 y < 100,000	C2	> 309,001 y < 700,000	> 122,001 y < 600,000
C3	> 30,001 y < 50,000	> 30,000 y < 50,000	C3	> 100,001 y < 309,000	> 60,001 y < 122,000
C4	> 20,001 y < 30,000	> 25,000 y < 30,000	C4	< 100,000	< 60,000
C5	> 10,001 y < 20,000	> 15,000 y < 25,000	ICLD: Ingresos corrientes de libre desti- nación SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente		
C6	< 10,000	< 15,000			

Fuente: Construcción propia con información de la Ley 617/2000¹¹

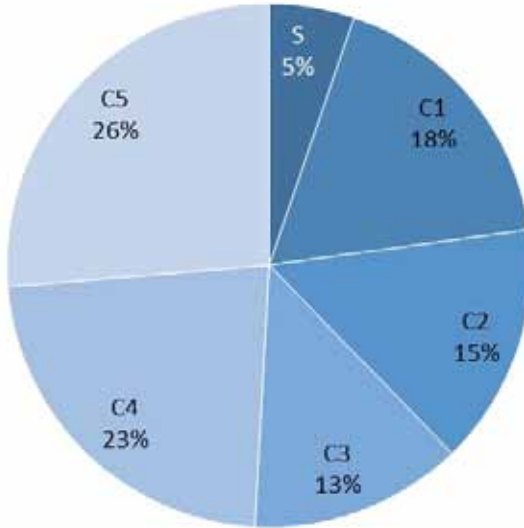
En general la categorización de las entidades territoriales de Colombia es el indicador general del tamaño de su población y los recursos disponibles. En particular, define asuntos como los salarios de funcionarios públicos (Concejales, alcaldes, etc.), y el periodo de las sesiones del Concejo Municipal o de la Asamblea Departamental.

Hasta el 2009, el 88,6% de los municipios de Colombia estaban catalogados en la categoría Número 6. Del 10% restante, la mayoría son de categoría 4 y 5 (ver gráfico 9). Esto significa que la mayoría de municipios colombianos tienen poblaciones pequeñas (menos de 10 mil personas) y manejan pequeños presupuestos (un presupuesto anual de alrededor de cinco millones de dólares de libre inversión).

11. La medición de los ingresos se define en términos del salario mínimo legal mensual vigente, que para el 2014 estaba en 688.000 pesos, correspondientes a USD 333 aproximadamente (TRM \$2065,38 pesos por dólar, para la fecha de consulta, 24 a 26 de octubre de 2014)

Gráfico 9

Porcentaje de municipios por categoría (sin Categoría 6), 2013

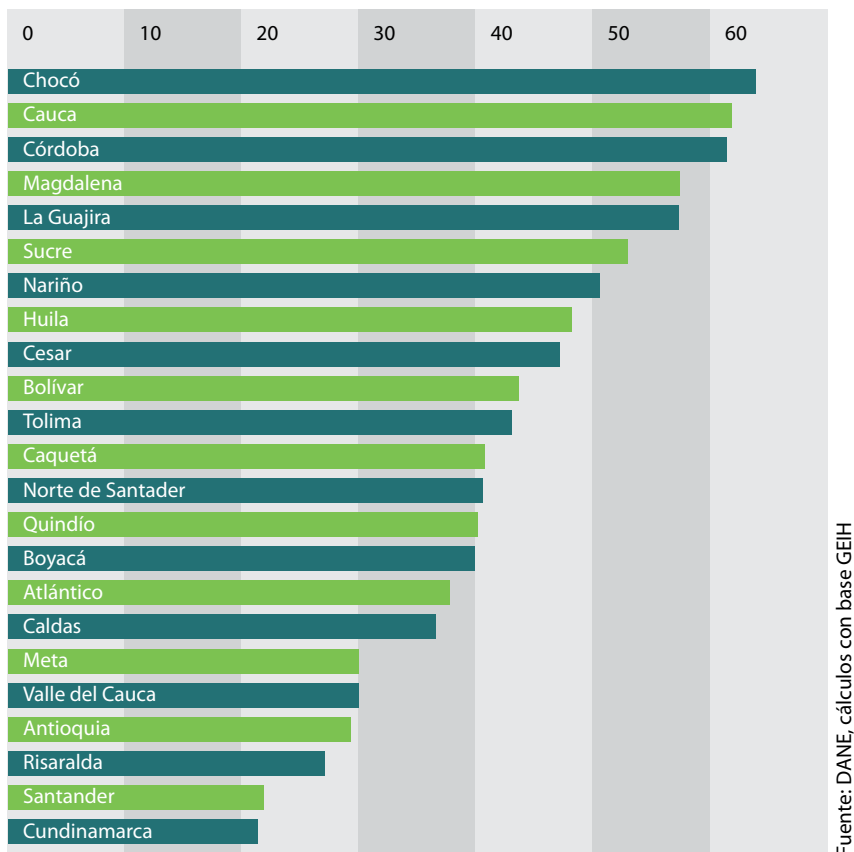


Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de la República de Colombia, 2013

La forma en que el presupuesto nacional es asignado, combinado con la influencia de la corrupción¹² y de los grupos ilegales, ha resultado en amplias disparidades en la cantidad de dinero realmente disponible por los departamentos y municipios. Como puede verse en el gráfico 10, hay un grupo grande de departamentos (23 de 32) que tienen altos niveles de pobreza (como porcentaje del total de su población). Esto quiere decir que mientras en Bogotá la pobreza está por debajo del 11%, en departamentos como Chocó alcanza un 67% (DANE, 2013), lo cual es una clara muestra de la inequidad del país que fue mencionada páginas atrás.

12. “De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción para Colombia del 2013, el sector público del país es aún percibido como corrupto por empresarios y expertos internacionales. El país se ubica en la posición 94 entre 177 países” (Transparencia por Colombia, 2014)

Gráfico 10
Pobreza en cada departamento



2.1.2 Contexto histórico y político¹³

El 30 de abril de 1984 dos jóvenes en una motocicleta abalearon al ministro de Justicia del momento, Rodrigo Lara Bonilla. Los guardaespaldas dieron muerte al conductor de la moto. El parrillero cayó herido y fue detenido, juzgado y condenado por el crimen. Tenía 17 años.

13. Ver anexo 5. Línea cronológica.

Ese día partió la historia del país en dos. Por un lado, el cartel de Medellín declaraba la guerra frontal contra el Estado, cumpliendo con las amenazas que llevaban haciendo durante años a los miembros del gobierno que los perseguían y denunciaban por sus actividades delictivas. Los narcotraficantes pasaron de ser simples delincuentes por un tráfico ilegal, a convertirse en criminales dispuestos a matar al que se atravesara en su camino. Al cabo de pocos años, escalaron esa guerra al terrorismo, dando origen al narco terrorismo. Esa primera etapa de la confrontación carteles-Estado se prolongó al menos por nueve años más, mientras el cartel estuvo operativo.

Además, en ese día la sociedad colombiana pudo comprobar la existencia de otro tipo de confrontación mucho más larga y dolorosa, que de alguna manera todavía se replica y se alimenta permanentemente: la violencia alimentada y operada por delincuentes juveniles, atraídos por el dinero fácil, la vida fastuosa, peligrosa y rápida que ofrecía el crimen organizado, que al final, tomó a la juventud como sus principal víctima.

El 1 de mayo de 1984 marcaría el inicio además de dos fenómenos particulares de la historia reciente de Colombia: por primera vez en medios masivos de comunicación se usó la palabra “sicario” para denominar asesinos a sueldo, caracterizados –y hasta caricaturizados- como jóvenes que montados en una moto disparaban por encargo, un tema al que nos referiremos más adelante en este texto. Ese día también se posicionó el término “joven” como una palabra con hondo sentido y como si fuera un nuevo grupo de personas, antes desconocido, o simplemente ignorado por la sociedad. Hizo falta un magnicidio y una declaración de guerra para que los jóvenes fueran visibilizados en Colombia.

Desde entonces, los jóvenes, independientemente de las clasificaciones y categorizaciones que eventualmente surgieron en el país, han estado en el foco de la política pública y de programas que se crearon bajo el principio de asumir la juventud como un riesgo para la sociedad.

Los años 80 fueron duros y despiadados para algunos de estos jóvenes que estuvieron involucrados en la guerra contra la droga y el conflicto armado que ha azotado al país en los últimos 60 años. A pesar de esto, los 80 también marcaron un hito en la participación civil y política: fue un mo-

mento, que hasta hoy, sigue siendo un punto de referencia en la historia contemporánea de Colombia.

Hartos de la violencia y la desidia e impotencia, un grupo de jóvenes de distintas universidades del país decidieron crear una consulta popular en 1989. Este movimiento propuso insertar una papeleta adicional en las elecciones de alcaldes, gobernadores y congreso de 1990, por medio de la cual les preguntaban a los votantes si aprobaban la posibilidad de una nueva constitución. Este movimiento, bautizado como la Séptima Papeleta por su manifestación práctica, generó un proceso tan complejo que originó la creación de una Asamblea Constituyente. El proceso culminó con la creación de una nueva carta magna dentro de la coyuntura de un proceso de paz con grupos guerrilleros que se desmovilizaron y se reintegraron a la sociedad.

La Séptima Papeleta, movimiento generado por personas menores de 25 años, pudo ser la prueba más palpable que las acciones de un grupo de jóvenes podían tener reacciones asimiladas y aprobadas por la sociedad entera. Curiosamente, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) estuvo respaldado por un equipo de ministros, secretarios y asesores muy jóvenes (la mayoría menores de 40 años), que se ganaron el apodo de “El kínder” de gobierno, a menudo caricaturizados y caracterizados como niños que no sabían lo que hacían, a pesar de situaciones muy complicadas, en muchos casos, resueltas de manera asertiva.

Desde entonces, la clase política colombiana volteó sus ojos hacia los jóvenes, no sólo como eventuales votantes, también como protagonistas y actores relevantes del cambio, y como participantes desde su propio rol y con derechos propios.

2.1.3 Instituciones del gobierno relacionadas con los jóvenes

Antes de 1990, las políticas de juventud estaban bajo la competencia de Coldeportes, el ‘Departamento Administrativo de Recreación y Deporte, Actividad Física y el uso de Tiempo Libre’, que tenía como objetivo misional la promoción del deporte, cultura y ocio. Pero, debido a los hechos relatados en el aparte anterior, después de 1991 la institucionalidad para la juventud empezó a cambiar.

En 1990 se creó la ‘Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia’ que tenía la tarea de ser el organismo nacional que se encargara de las políticas de juventud en el país. Un año más tarde se creó el programa Especial de Prevención contra las Drogas enfocado en jóvenes. Ese mismo año la Presidencia realizó la primera encuesta nacional de juventud, de la que surgió el primer documento de política del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), del cual se hablará en el Capítulo 2.

En 1994, se creó el Viceministerio de la Juventud, dependiente del ministerio de Educación, como estrategia para aumentar el perfil de las políticas de juventud. El año siguiente se presentó el documento CONPES de Juventud y se llevaron a cabo una serie de consultas públicas que tuvieron como objetivo recoger información necesaria para la creación de la Ley de Juventud de 1997.

En 1999, la Procuraduría General de la Nación crea la ‘Delegada Especial para los derechos de los Niños, los Jóvenes, las Mujeres y la tercera edad’, regresando una vez más a percepciones genéricas de población. En el 2000, siguiendo la reglamentación de la ley 375 de 1997, fue creado el piso jurídico para la elección de los Consejos de juventud. Estas regulaciones produjeron que los consejos se convirtieran en aliados de las autoridades y de instituciones gubernamentales. Los Consejos de Juventud funcionaron como foros públicos para temas de jóvenes, de manera que concertaron propuesta de planes y programas en la misma línea de la Ley de Juventud, y para llevar a cabo la supervisión de la aplicación de las iniciativas relacionadas con el desarrollo de planes de juventud. En los capítulos 3 y 4 se ampliará la información sobre ellos.

En el mismo año se realizó la Segunda Encuesta Nacional de Juventud y fue creado el programa presidencial para la juventud -Colombia Joven- como un departamento administrativo de la Presidencia de la República. Colombia Joven reemplazó al viceministerio.

En el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se desarrolló la “Política Nacional de Juventud: Bases para un Plan decenal 2005-2015”, que incluía una serie de principios y objetivos que concebían y asumían a los jóvenes como un grupo social con necesidades específicas. Los objetivos del plan eran promover la participación de los jóvenes en la vida pública,

garantizar a los jóvenes acceso a bienes y servicios, además de ampliar el espectro a oportunidades económicas, sociales y culturales.

Aunque este documento fue el resultado de una serie de conversaciones de participación y acuerdos que involucraron jóvenes pertenecientes a ONG, universidades y otros sectores, muchas de las iniciativas propuestas se quedaron en el papel, sin implementarse, como podrá verse en el capítulo 3.

En 2006 el Código de Infancia y Adolescencia fue promulgado como un “manual legal que establece estándares para la protección de niños y adolescentes”, en un esfuerzo para asegurar el desarrollo completo de esta población y su crecimiento “en el seno de la familia y la comunidad, en una atmósfera de felicidad, amor y entendimiento”. El código también establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes que es “una serie de principios, reglas, procedimientos, judicialización especializada y autoridades administrativas y cuerpos de gobierno involucrados en la investigación y persecución de crímenes cometidos por personas entre los 14 y los 18 años”.

Considerando los objetivos de asegurar la protección al adolescente, no fue ninguna sorpresa que la Ley de Juventud y el Código de Infancia y Adolescencia se interpusieran en sus competencias. La duplicación de esfuerzos y algunas de las tensiones que produjo esta situación, se presentarán más adelante en la investigación.

En 2008 el presidente Uribe decidió pasar a Colombia Joven de la Presidencia a la Vicepresidencia, un movimiento que se asoció con recorte de presupuesto y de autoridad, reduciendo la prioridad del tema y el impacto del trabajo alrededor del mismo.

En 2013 después de consultas nacionales, se promulgó el Estatuto Nacional de Ciudadanía Juvenil que reemplazó a la Ley de Juventud de 1997, que establece entre otros un nuevo rango de edad para la definición de la población joven: 14 a 28 años y devuelve a Colombia Joven, ahora como líder del Sistema Nacional de Juventud, a la Presidencia de la República.

2.2 Temas clave y estadísticas

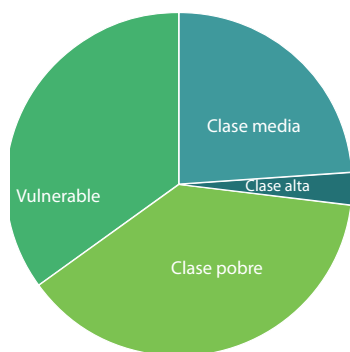
Siguiendo los factores de los que depende el concepto de vida digna introducidos en el anterior capítulo, esta sección presenta las estadísticas fundamentales de diferentes temas y aspectos del desarrollo de la juventud que se asocian con el alcance de ésta.

2.2.1 Vivir bien: pobreza, inequidad, empleo y salud básica

El primer componente de una vida digna es contar con las condiciones materiales de existencia que permitan al individuo seguir con su plan de vida.

Gráfico 11

Distribución de población joven por clase social



Fuente: Departamento para la prosperidad social, 2013.

En el caso colombiano, este componente se ve gravemente afectado por altos niveles de pobreza (especialmente en áreas rurales) e inequidad.

El Departamento de Prosperidad Social (DPS, 2013) identificó que “del 23,7% de la población que está entre los 14 y los 26 años, el 70% pueden considerarse pobres”. Codhes (2011) identifica que las poblaciones de jóvenes más vulnerables son los indígenas y las mujeres afrocolombianas y los desplazados.

En relación con la educación, “el porcentaje de jóvenes afro colombianos de 14 a 26 años con educación superior y con posgrado, es más bajo que los jóvenes que dijeron no pertenecer a ningún grupo étnico o población mayoritaria. Sin embargo, este porcentaje es mucho más alto si se compara con los indígenas y la población Rom” (Echeverría, 2007). (Ver gráfico 12)

2.2.2 Empleo

Los datos de empleo de mayo del 2014 (Departamento Nacional de Estadística, DANE), indican que la tasa de ocupación general es del 58,1%; la tasa de ocupación en hombres fue de 68,8% y en mujeres de 47,1%; y en el mis-

mo periodo, para los jóvenes entre 14 a 28, la tasa de ocupación fue de 48,3%.

La tasa de desempleo nacional es de 9,0%, pero para las mujeres (11,8%) es mucho más alta que para los hombres (7,2%). Para los jóvenes entre 14 y 28 años la tasa de desempleo fue del 15,9%, y en este segmento poblacional, el desempleo de las mujeres jóvenes fue de 20,3%, mucho más alto que para los hombres jóvenes, de 12,6%.

Por último, entre los empleados, la categoría de más alta ocupación fue auto empleado con 42,6%; para los hombres 43,9%, y 40,8% para las mujeres. De otro lado, la principal rama de actividad para hombres y mujeres fue el comercio, hoteles y restaurantes con 34,1% y 22,9% respectivamente.

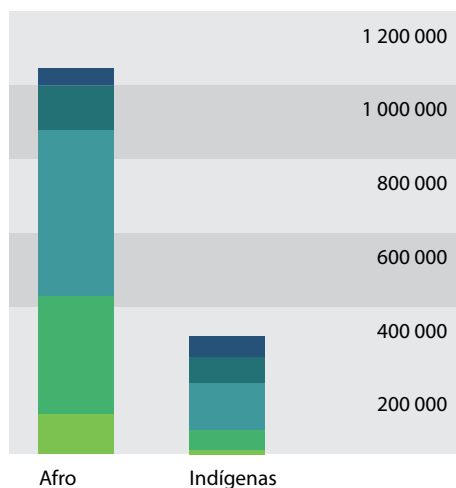
Históricamente los hombres jóvenes entre 18 y 25 años tienen más posibilidades de ser empleados que las mujeres de su misma edad (68,7% vs 42,5% respectivamente); esta diferencia tan marcada se nota aún más en áreas rurales: 81,9 % vs 29,7%, respectivamente (DANE, 2012).

2.2.3 Salud

El sistema de salud en Colombia ha atravesado por diversos cambios en las últimas décadas, con consecuencias tanto positivas como negativas. Después de que el gobierno reformó la Constitución, abrió de algún modo

Gráfico 12
Población joven por grupo étnico y nivel educativo

- Ninguno
- Pre escolar
- Básica
- Secundaria
- Media
- Superior



Fuente: Echeverría, 2007.

las puertas a la globalización (Cruz, 2010) facilitando reformas de carácter estructural, que entre otras cosas enmarcaron la adopción de la Ley 100 de 1993 que creó el Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud.

Este Sistema ha sido reformado en varias ocasiones para seguir la agenda de las reformas estructurales, con insuficientes oportunidades para que la población joven pudiera contribuir a la adopción de la política. Además, aunque las autoridades nacionales de salud han trabajado con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en servicios amigables de salud para jóvenes, han fallado en el desarrollo de una estrategia integral que se enfoque exclusivamente en los jóvenes.

Donde existen servicios amigables de salud para jóvenes, suelen enfocarse en salud sexual y reproductiva (SSR) antes que en un concepto integral de salud. Pero inclusive en SSR estos servicios han fracasado en su intento de asegurar el acceso universal a los anticonceptivos y otros servicios para los jóvenes. Hoy, niños, niñas y jóvenes siguen siendo el grupo más olvidado de la población en lo que respecta a afiliación al sistema de salud y un acceso efectivo a los servicios de salud (Profamilia, 2010). Desafortunadamente, la falta de información discriminada por edades en el sistema de salud del país, impide conocer los detalles acerca de la situación de la salud de los jóvenes colombianos.

En términos generales, el sistema de salud colombiano está basado en aseguramientos asociados a la participación de proveedores de salud tanto privados como estatales. El sistema de salud ha incrementado su cobertura en años recientes, pasando del 63% en el 2004 a 91% en 2012 (Ministerio de Salud, 2013). A pesar de este desarrollo positivo, parece que la afiliación a las compañías proveedoras del servicio de salud ha disminuido, y se necesita más trabajo para eliminar las barreras que impiden el acceso efectivo al servicio de salud, especialmente para los más pobres (Vargas & Molina, 2009).

Un estudio del 2010 mostró que el 21,3% de las personas con una condición delicada de salud no tuvo en su momento acceso a una atención en salud, y de estos el 13% tuvo que lidiar con obstáculos en el suministro de medicamentos y el 87% con la demanda del servicio. (Rodríguez A, 2010). Aunque muchos de los efectos de una prestación deficiente del servicio solo tienen impacto más adelante en la vida de las personas, muchas de las con-

ductas que van en detrimento de la salud se establecen en la juventud, y como se dijo antes, la población joven es uno de los grupos más olvidados a la hora de hablar de afiliaciones al sistema de salud. Las consideraciones del cubrimiento de salud para los jóvenes (incluyendo aquellos que no trabajan) se explicarán en detalle en el Capítulo Cuatro.

Ahora bien, en general se espera que las tasas de fertilidad se reduzcan cuando un país esté más desarrollado, sin embargo en Colombia las tasas de fertilidad en adolescentes (entre 15 y 19 años) siguen siendo un problema. Según datos del Banco Mundial (BM), en 2012 la tasa de fertilidad era de 69 nacimientos por cada 1000 mujeres, que demuestra una reducción en la tendencia comparados con los datos de 2005 (Profamilia, 2010). Las tasas totales de fertilidad del Banco Mundial se miden con una metodología que no permite comparaciones con las nacionales, pero según la información del Ministerio de Salud colombiano (2013) entre 2010-2015 el total de la tasa de fertilidad (mujeres entre 15 y 29) será de 71,5 nacimientos por cada 1000 mujeres, pero regiones como Amazonía (en el Sur), Chocó (en el Pacífico), Arauca (en el oriente) tienen mayores proporciones de nacimientos. Las estadísticas entre el grupo de 15 a 19 años siguen creciendo en zonas como Atlántico y Pacífico, que tienen altos indicadores de pobreza e inequidad (Profamilia, 2010). A nivel nacional, alrededor del 30% de los nacimientos son de mujeres entre los 20 y 24 años, mientras el 23% pertenece al rango de edad entre los 15-19 años (Profamilia, 2010). Desafortunadamente, los datos de fuentes nacionales no están unificados ni actualizados.

Los problemas de salud entre los jóvenes son en su mayoría atribuidos a comportamientos asociados a su conducta sexual y reproductiva, heridas y violencia. Las mujeres van a los centros de salud por problemas relacionados con infecciones, embarazo y nutrición; los hombres buscan ayuda usualmente en casos de heridas o problemas externos (Bernal, Forero, Villamil, & Pino, 2012; Alcaldía de Medellín, 2011). De acuerdo al informe de la Carga Mundial de la Enfermedad de 2010 (IHME, 2010), el 6,5% de las muertes en mujeres entre 20-24 años se deben a complicaciones con su maternidad y el 8,4% por VIH/SIDA; entre las mujeres de 15-19 desórdenes asociados a la maternidad ocasionan un 5,5% de las muertes y el 2,6% por VIH/SIDA. Una vez más, no existen datos asequibles ni actualizados, así que estas cifras se basan en múltiples documentos.

Las tasas de mortalidad en niños y niñas son similares antes de cumplir 14 años. La tasa de mortalidad de infantes en Colombia se ha reducido notoriamente de 17 en 2009 a 15 en 2012, por cada 1000 nacimientos (Banco Mundial, 2012). Esta tendencia muestra el progreso que el país ha demostrado en el tema, con cifras similares a otros países de ingreso medio. Es importante notar las diferencias entre fuentes de información: el Ministerio de Salud presenta una tasa de mortalidad infantil de 12,76 por cada 1000 nacimientos en 2010 comparado con las 16 muertes por cada mil nacimientos del Banco Mundial. A pesar de esto, los datos del Ministerio de Salud muestran la brecha en el país, donde las regiones más pobres como Amazonía-Orinoquía tienen una tasa de mortalidad infantil de 21 por cada 1000 nacimientos, lo que se explica por las dificultades en el acceso a la salud y las altas tasas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Aunque las causas de muerte sean similares entre adolescentes y jóvenes, el riesgo de morir entre los varones es cuatro veces más alto que el de las mujeres (Ministerio de Salud, 2013). Las causas de muerte más frecuentes son violencia interpersonal (por ejemplo homicidios), accidentes de tránsito y suicidios. El VIH/SIDA es la cuarta causa entre personas mayores de 20 años. Vale la pena mencionar que estas estadísticas coinciden con los datos regionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014). De acuerdo a los indicadores de homicidios intencionales del Banco Mundial, Colombia está en el décimo lugar con 31 por cada 1000 personas (Banco Mundial, 2013). Alrededor del 72% de las muertes por causas externas en Colombia ocurrieron a personas entre los 15 y los 44 años (DANE, 2005; Ministerio de Salud, 2013).

Las condiciones ligadas a la maternidad son la cuarta causa de muerte entre mujeres jóvenes entre los 15 y los 19 años en Colombia, y sigue estando entre las cuatro causas más comunes hasta los 35 años (Institute for Health Metrics and Evaluation, 2010). Alrededor del 70% de todas las muertes de madres ocurren entre las poblaciones más pobres, que son quienes enfrentan los obstáculos más grandes en el acceso a los servicios de salud, y con frecuencia tampoco cuentan con un buen acceso a educación. Hay que tener en cuenta que el 40% de las muertes asociadas a causas maternas están relacionadas con complicaciones obstétricas, que podrían ser prevenibles si estas mujeres tuvieran acceso a un cuidado prenatal y natal de calidad (por ejemplo, garantizar el parto en un centro de salud

con el personal médico necesario). Aunque el cubrimiento de los partos institucionalizados ha mejorado significativamente, todavía existe más de un 20% de mujeres sin educación, que no tienen acceso a estos (Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS. Ministerio de Salud, 2013; 2010).

Con respecto a los anticonceptivos, que son herramientas importantes para que los jóvenes puedan acceder a una vida digna porque les permiten establecer un plan autónomo de vida, un informe de Colombia a la UNFPA dice que el conocimiento de métodos anticonceptivos en Colombia es “universal” y que el 73% de las mujeres entre 15 y 49 años usan métodos anticonceptivos modernos (UNFPA, 2012).

Por su parte, un estudio contratado por una coalición de instituciones con el apoyo financiero de Bayer Health Care (2012) mostró que en 2011 el 38% de jóvenes colombianos no usaron anticonceptivos con compañeros sexuales nuevos porque en ese momento no tenían un método anticonceptivo disponible, y solo el 42% de jóvenes se sienten bien informados acerca de este tema. La ENDS (2010) establece que de las mujeres que han tenido dos o más compañeros sexuales en el último año, solo el 34% usaron condón con la última pareja. Esta cifra está apenas por encima de lo que se percibe a nivel mundial (en 2012) donde las mujeres que usaron condón durante su último encuentro sexual fue del 30% (Naciones Unidas, 2013).

Además, el informe de UNFPA Colombia establece que el 48% de mujeres colombianas no saben que las compañías proveedoras de servicios de salud (EPS) están obligadas a suministrar de manera gratuita anticonceptivos (al menos, los que están incluidos en el plan de beneficios¹⁴) a sus afiliados y a aquellas personas en edades reproductivas (para las mujeres, de 14 a 44 años; para los hombres, los mayores de 14 años).

Las inequidades sociales existentes a menudo son perpetuadas por el sistema de salud. El acceso real y efectivo a los métodos anticonceptivos depende del nivel de ingresos, tal como sucede con el acceso a diferentes niveles de los servicios de salud; mientras el 75% de las mujeres con dinero tienen un acceso real, solo el 67% de las mujeres con menores ingresos cuentan con ese acceso; en la misma línea, el 7% de mujeres educadas

14. Hasta el año 2012 los métodos anticonceptivos fueron incluidos en el plan de beneficios que puede consultarse en: http://www.consultorsalud.com/biblioteca/documentos/2012/Lo_que_Ud_debe_saber_sobre_el_POS_2012.pdf

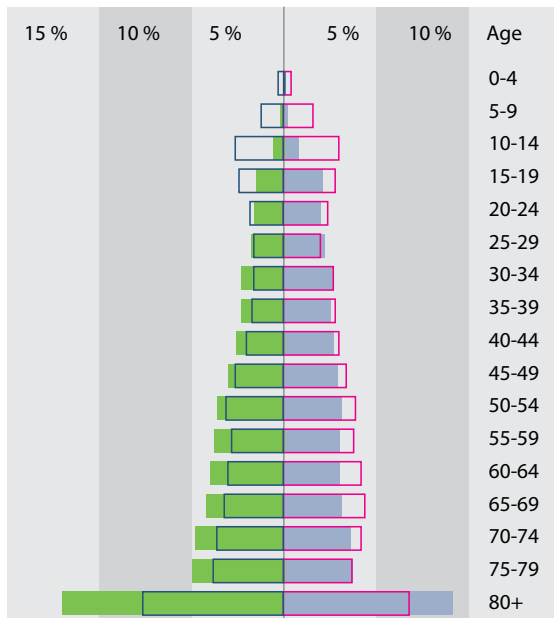
tienen una demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos (por diversas razones), contra un 13% entre mujeres sin educación (UNFPA, 2012).

Por otro lado, el abuso de sustancias también es un tema importante entre los jóvenes. El consumo de sustancias legales o ilegales empieza a una edad promedio de 12 años en la población colombiana. Las cifras generales del abuso de sustancias están en 2,7% con una enorme diferencia entre hombres y mujeres (4,5% contra 1,2% respectivamente). El uso de alcohol y sustancias ilegales es más alto en el grupo de 18-24 años de edad (5,9%) en comparación con otros grupos poblacionales (Ministerio de la Protección Social, 2009).

Adicionalmente, las cifras globales de consumo de tabaco han disminuido (de 17,3% en 2008 a 12,9% en 2013). Sin embargo, los grupos de 18 a 24 (16%) y las personas entre 25 y 34 años (15,9%) son los grupos poblacionales con la tasa más alta de fumadores (ODC, 2013). Un hecho preocupante es que en el 30% de los casos el cigarrillo se convierte en la entrada a otras sustancias. La edad a la que se empieza a fumar ha

Gráfico 13
Pirámide de población
de personas con discapacidades en Colombia
(Ministerio de Salud, 2013)

- Mujeres, 2005
- Hombres, 2005
- Mujeres, 2011
- Hombres, 2011



aumentado: en 2011 un 25% de los niños que decían fumar, empezaron a los 11 años, mientras que en el 2013 el 25% de los que fumaban, aseguraban haber empezado a los 14. Se cree que esto obedece a las leyes de restricciones en mercadeo, distribución y venta de cigarrillos (Observatorio de Drogas de Colombia, 2013).

Existen estudios que demuestran que uno de cada tres colombianos no come fruta diariamente y 34,2% de los jóvenes consume comida chatarra al menos una vez a la semana. Esto, combinado con el hecho que solo el 26% de jóvenes entre los 13 y los 17 años sigue la recomendación de desarrollar alguna actividad física, indica que la población joven colombiana está en riesgo de obesidad y de adquirir enfermedades crónicas no transmisibles.

Aunque no hay consenso en estos datos, se puede decir que entre el 6 y el 12% de los colombianos tiene algún tipo de discapacidad, siendo los hombres los más afectados por esta situación (Ministerio de Salud, 2013; Cuadros J.M., 2005). Aún más preocupante es el hecho que la mayoría de las personas que tienen necesidades insatisfechas asociadas a la disposición de aparatos necesarios para aliviar su discapacidad son jóvenes entre 12 y 29 años de edad (Ministerio de Salud, 2013). Adicionalmente, el número de jóvenes con discapacidades se ha incrementado en los últimos años, como puede verse en el Gráfico 11. En el 2013 Colombia aprobó una Ley de Discapacidad (Ley 1618), con especiales atenciones hacia niños, niñas y adolescentes, que ha sido de gran importancia para garantizar sus derechos pero que desafortunadamente no ha sido implementada en todos los municipios y departamentos del país (Universidad de Antioquia, 2013).

Un estudio de la Comisión de seguimiento de la Sentencia T760/2008 de la Corte Constitucional Reforma estructural a la salud y la seguridad social (2011) expone una situación preocupante para niños y jóvenes con discapacidades. El reporte de febrero de 2011 muestra que entre los colombianos en situación de discapacidad solo el 72% está afiliado a un sistema de salud (Moreno & Angarita, 2010). De alguna manera, esto podría estar relacionado con datos de la OMS (2013) que indican que entre el 76 y el 85% de la gente con desórdenes mentales serios no reciben el tratamiento indicado.

Además, hay 163.619 personas menores de 18 con una discapacidad registrada, de las cuales el 8,5% pertenece a una minoría étnica, el 28,1%

proviene de áreas rurales y el 82,3% vive bajo la línea de pobreza (Comisión de seguimiento a la sentencia T760/2008 y de reforma estructural a la salud y la seguridad social, 2011). De acuerdo a los datos de 2013 (Ministerio de Salud, 2013), el 70% de las personas con discapacidad está en los estratos socio-económicos más bajos. Además de las precarias condiciones de vida de estos niños, niñas y adolescentes, casi un 30% percibe obstáculos para acceder al servicio de salud, alrededor del 26% no están afiliados al sistema de salud, el 28% no recibió ninguna atención en el año previo al estudio (2010) y casi la mitad no sabía que existían programas de rehabilitación u otros servicios para atender su discapacidad en su comunidad (Comisión de seguimiento a la sentencia T760/2008 y de reforma estructural a la salud y la seguridad social, 2011).

Todas estas circunstancias afectan la posibilidad de que los jóvenes puedan “vivir bien”, como un aspecto necesario para tener una vida digna. Aunque la salud se haya incluido como el primer componente de ésta, las circunstancias que afectan el estado de salud de la juventud tienen un impacto considerable en los demás componentes del concepto de vida digna.

2.2.4 Vivir como se quiere: educación y participación

El segundo componente para alcanzar una vida digna es la autonomía individual relacionada con la capacidad para diseñar un plan de vida, tener la posibilidad de escoger el propio destino, siempre y cuando no interfiera con los derechos de los demás. Se tratarán a continuación dos aspectos asociados con este componente: La educación, como el escenario de desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas, así como la creatividad y el sentido crítico necesario para soñar un plan de vida que valga la pena seguir, y la participación como el escenario para construir consensos sociales de desarrollo y como herramienta para la cooperación humana en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Educación

Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el 2012, 10.674.609 estudiantes asistieron a educación primaria y secundaria; de esa cifra, el 83,74% asistieron a colegios públicos. La tasa de matrículas en primaria y

secundaria fue de 100% mientras la tasa de cobertura neta fue de 88,31% (Ministerio de Educación Nacional, 2012). En 2012 el país tenía 22.937 establecimientos educativos para primaria y secundaria, en los siguientes niveles: preescolar 1.028.691; básica primaria: 4.742.456; básica secundaria: 3.568.511; y media: 1.334.951 (Ministerio de Educación Nacional, 2012).

En cuanto a la educación terciaria o superior, en el 2012 la tasa de cobertura fue de 42,4%, la cifra total de matriculados en instituciones de educación superior fue de 1.958.429. En este punto, los jóvenes (de 16-18 o más de 18) que optaron por ingresar a la universidad fueron el 62,2%, seguidos por los que ingresan a instituciones tecnológicas 27,8%; o de educación técnica profesional, 4%. De otra parte, datos sobre los colombianos que se gradúan de la universidad y han optado por seguir su educación terciaria son: especialización, 4,2%; maestría, 1,7% y doctorado, 0,2%. Adicionalmente, se estima que el 53,4% de los estudiantes están matriculados en el sector público (Ministerio de Educación Nacional, 2012).

Para el 2012 en toda Colombia, el número promedio de educación de personas entre los 25 a 34 años de edad fue de 10,2 años. Las personas entre 25 y 34 que viven en zonas urbanas suelen permanecer más tiempo en el sistema educativo, con un promedio de 11,0 años en el 2011 y 11,1 en el 2012. En contraste, aquellos entre 25 y 34 que vienen de zonas rurales tienen un promedio de 6,6 años de educación (2012). Sin embargo, existe una tendencia para jóvenes rurales de permanecer más tiempo en el sistema educativo: los que tienen entre 15 y 24 años, suman un promedio de 7,8 años de educación (DANE, 2013).

“De los 10.9 millones de jóvenes entre los 14 y los 26 años, el 43% se graduó de bachillerato, de ellos, el 21% es pobre. En promedio, la juventud de escasos recursos tiene 3,3 años menos de escolaridad que los que vienen de familias de clase media” (Departamento de la Prosperidad Social -DPS, 2013). Con respecto a la educación superior, el 45,3% de los jóvenes que empieza una carrera no termina sus estudios (DANE, 2013).

Una serie de tendencias relacionadas con las tasas de abandono escolar han sido identificadas por SPADIES (Sistema para la prevención de la deserción de la educación superior, 2013), que reporta que los hombres tienen más tendencia a dejar los estudios que las mujeres; de estos, la mayoría que dejaron de estudiar se matricularon en programas técnicos o

tecnológicos. Indica también que no hay una diferencia real entre quienes abandonan sus estudios con respecto a si la institución en la que se encuentran eran pública o privada (aunque en los últimos años ha habido un leve incremento de parte de quienes abandonan las instituciones públicas); que los estudiantes de familias de bajos ingresos tienen mayores tendencias a dejar los estudios; que los jóvenes que tienen un puntaje bajo o medio en las pruebas de conocimiento de carácter nacional (las pruebas SABER) tienen mayor tendencia al abandono escolar que aquellos que tienen mejores puntajes; que entre más bajo el nivel educativo de la madre, mayor es la tendencia de que sus hijos se retiren de colegio; que aquellos que estudian y trabajan al tiempo, tienen más tendencia a retirarse del estudio que aquellos que solamente estudian.

De acuerdo con una encuesta del 2002 (Revista Semana), el 82,4% de la juventud colombiana considera que ha recibido una educación de baja calidad. La Evaluación Internacional de estudiantes del 2012 (PISA por sus siglas en inglés, que es un estudio mundial de la organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD), indicó para Colombia un bajo desempeño para estudiantes de 15 años en matemáticas, ciencias y lectura: Colombia quedó clasificada en la posición 62 de 65 países participantes, una caída de 10 puestos con respecto a la anterior participación del 2009.

Según una investigación de García y Espinoza (2013) uno de los principales factores que contribuyen a la caída del desempeño es la división natural del sistema educativo en Colombia. Para explicar esto, los autores indican que este sistema está diseñado de manera que crea una separación de los estudiantes basada en su origen económico: la gente con dinero estudia en colegios privados, mientras que los más pobres asisten a instituciones públicas.

Los estudiantes no solo son discriminados, también tienen un acceso inequitativo a la educación: “mientras el estudiante promedio del estrato 1 obtiene un puntaje de 43,14 en los exámenes del Estado, en la misma prueba, un estudiante promedio del estrato 6 obtiene un puntaje de 60,45” (García y Espinoza, 2013). Finalmente, la capacidad adquisitiva de una familia y su posibilidad de pagar las matrículas es un factor determinante para determinar la calidad del colegio.

De otro lado, el informe en educación y conflicto (UNESCO, 2011) indica que hay el doble de jóvenes en situación de desplazamiento entre los 12 y los 15 años todavía en educación primaria, en comparación con jóvenes que no se encuentran desplazados, demostrando la tardía entrada al sistema educativo de esta población. Además, el mismo informe indica que estos jóvenes presentan mayores índices de abandono escolar y de repetición de años.

En cuanto la educación para grupos étnicos, la Ley General de Educación indica que deben recibir una educación especial, que es denominada etno educación:

“Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos”

(Artículo 55, Ley 115 de 1994).

Un aspecto importante que la ley incluye, es garantizar el derecho de distintos grupos étnicos a mantener sus tradiciones lingüísticas mediante la educación bilingüe en sus territorios; tomando como base la lengua madre de su respectivo grupo (Artículo 57, Ley 115 de 1994). El decreto 804 de 1995, que regula la educación de grupos étnicos, establece que la educación para grupos étnicos hace parte del servicio de educación pública.

“Se sustenta en un compromiso de elaboración colectiva, donde los distintos miembros de la comunidad en general, intercambian saberes y vivencias con miras a mantener, recrear y desarrollar un proyecto global de vida de acuerdo con su cultura, su lengua, sus tradiciones y sus fueros propios y autóctonos”

(Artículo 1, Decreto 804 de 1995).

El decreto busca asegurar la educación de grupos étnicos, estableciendo que en las entidades territoriales donde haya asentamientos indígenas, negros o raizales, el encargado de proveer la educación debe ser sensible a la lengua, historia y legado cultural de esas comunidades.

Participación

Desde finales de los años 80 Colombia ha adoptado desarrollos legislativos que apuntan a establecer mecanismos para la participación ciudadana. Existen al menos 30 leyes relacionadas con participación, no solo de alcance electoral, sino también asociadas a mecanismos que permiten que los ciudadanos participen (a nivel local y nacional) en la toma de decisiones. Así mismo, existen casi 30 escenarios de participación como consejos y comités, en cada nivel territorial (González y Velásquez, 1998).

La Constitución Política de 1991 estableció las bases institucionales para la creación de un marco legal para la participación juvenil. Por su parte, la Ley de Juventud de 1997 abrió la oportunidad de la creación de consejos de juventud en cada nivel de gobierno, como fue mencionado más arriba. Lo anterior se ha desarrollado de manera simultánea a un aumento en la participación de los y las jóvenes en actividades de voluntariado e incidencia política a través de ONG, grupos independientes y partidos políticos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Política, el 73% de los colombianos conoce la participación ciudadana, sin embargo el 77,7% de los consultados entre 18 y 25 años de edad dijo no haber participado en ningún tipo de organización o grupo en el último año, y el 88,2% no dirigió quejas o reclamos al Estado para referirse a un problema que hubiera afectado sus vidas. Además, la encuesta reportó que la gente joven tiene los menores niveles de participación entre todos los grupos poblacionales, y que los niveles de participación entre colombianos son bajos en todas las edades (DANE, 2013).

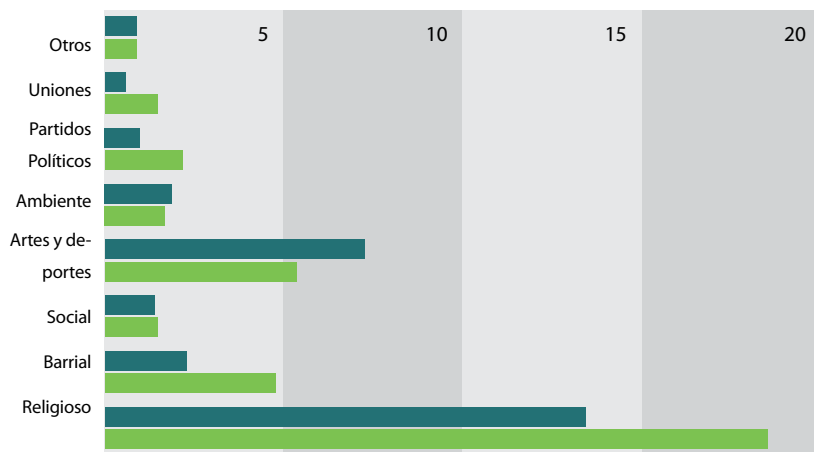
Viendo el panorama general, parece que a pesar de los diferentes mecanismos y escenarios de participación existentes, los ciudadanos demuestran bien sea una falta de interés en las estructuras formales de participación o enfrentan obstáculos para acceder a éstas; obstáculos como el conflicto armado, la inequidad y la falta de oportunidades para superar la exclusión social.

De acuerdo con encuestas que evalúan la confianza de la gente en las instituciones democráticas – como la Presidencia, el Congreso, los partidos políticos o las ONG- la juventud colombiana tiene niveles superiores de confianza a diferencia de jóvenes de otros países latinoamericanos. Sin embargo esta tendencia se ve opacada por las percepciones sobre la pre-

Gráfico 14

Participación de jóvenes (18-25) en grupos u organizaciones, comparación con el total de la población (porcentaje)

- Total
- 18-25



Fuente: DANE, 2014

gunta asociada a la existencia de “elecciones libres y justas” para la cual, en relación con otros jóvenes iberoamericanos, en Colombia los jóvenes mostraron un 20% menos de confianza en sus elecciones. En otro aspecto, cuando se les preguntó “si el país es gobernado siguiendo los deseos de la gente”, el 34% de los colombianos consideraron que no es cierto, cinco puntos por debajo del promedio regional (Consortio Iberoamericano de investigación de mercados y asesoramientos, 2012).

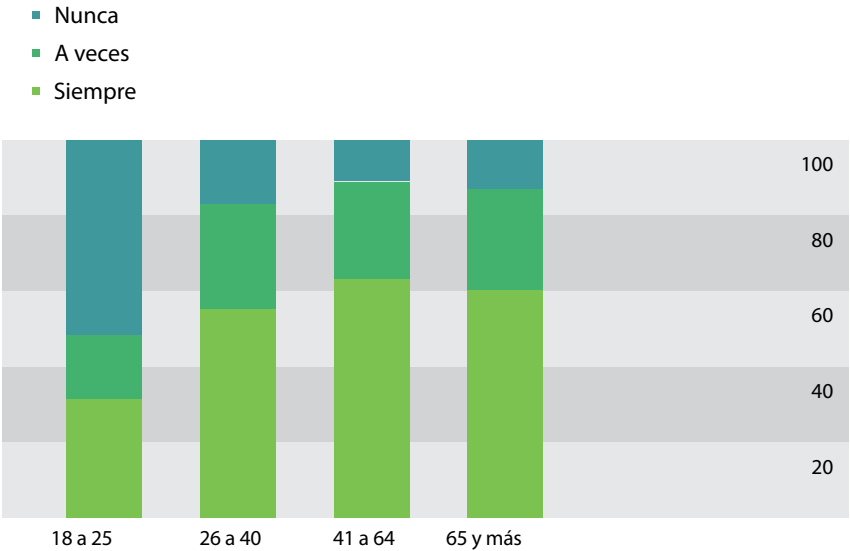
Según la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2014), solo el 19,4% de la población de 18 a 25 años ha sido parte de organizaciones y/o grupos en el último año; y de ellos, la mayoría ha participado en actividades religiosas y grupos de arte o deportes, tal como puede verse en el gráfica 14.

Debido al nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones nacionales y los mecanismos de participación, algunas personas han decidido convertirse en ciudadanos activos, desarrollando soluciones

propias para temas sociales, creando organizaciones no gubernamentales, colectivos, grupos o iniciativas de innovación social. Este activismo y voluntariado podría ser la razón por la que Colombia aparece en el primer lugar en la categoría de participación ciudadana del Índice de Bienestar Global de la Juventud, que de 1 punto posible, alcanza 0,6.

Aunque los datos exactos del número de iniciativas lideradas por ciudadanos son difíciles de obtener, en el 2011, Colombia Joven lanzó un premio llamado “Visibilízate” con el fin de reconocer iniciativas de juventud. Al premio aplicó un total de 84 organizaciones de jóvenes de todo el país (Colombia Joven, 2011), aunque el número real de organizaciones que trabajan con jóvenes es muchísimo más alto. Estas organizaciones e iniciativas se esfuerzan por influir en el trabajo de los tomadores de decisiones y otros actores que trabajan con políticas públicas para dar soluciones a problemas sociales en comunidades específicas.

Gráfico 15
Participación Electoral en Colombia (voto, porcentaje)



De acuerdo con el DANE (2013), el 26,3% de los jóvenes de 18 a 25 años no conocen los mecanismos formales de participación ciudadana que exis-

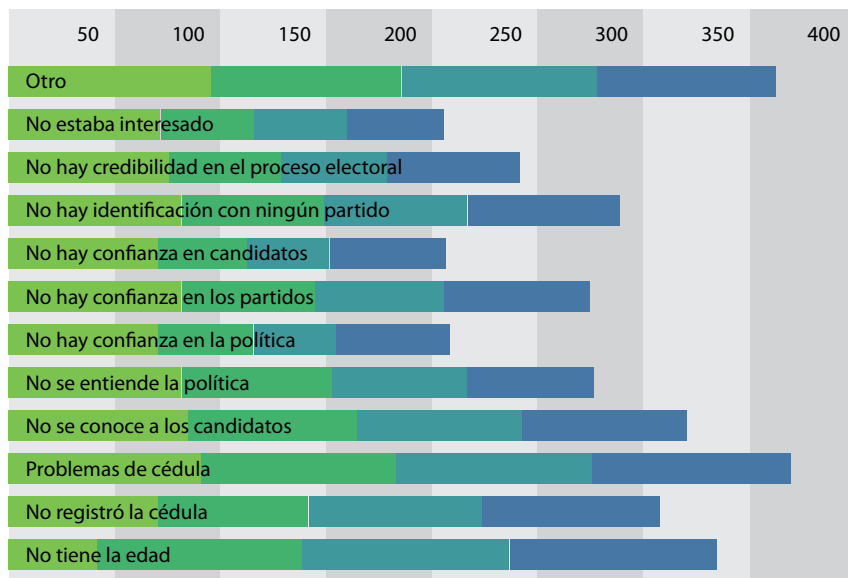
ten en Colombia¹⁵. La misma encuesta muestra que el 21,8% de las personas entre los 26 y los 40 años de edad tampoco conocen estos mecanismos, ni tampoco el 24,4% de los adultos entre los 41 y los 65 años (DANE, 2013).

Por otro lado, Colombia tiene altas tasas de abstención en todos los grupos etáreos. En las cuatro últimas elecciones presidenciales la abstención tuvo un promedio del 50% de los posibles votantes (Misión de Observación Electoral, 2011). En las elecciones del 2014, ascendió al 60%. De acuerdo al Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), “con respecto a

Gráfico 16

Razones para no votar en las últimas elecciones, 2013

- 18 a 25
- 26 a 40
- 41 a 64
- 65 y más



15. Como el referendo, la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa popular y el cabildo abierto.

las elecciones presidenciales que sucedieron en América Latina entre 2004 y 2007, Colombia tuvo la tasa más alta de abstención. La misma situación se repite para elecciones del Congreso” (El Espectador, 2011).

En la encuesta mencionada arriba, el 49,8% de los jóvenes indicaron que no votaron en las últimas elecciones porque no se habían inscrito para votar. En un análisis de otras razones por las que la gente no vota, los jóvenes son los que menos argumentan que su decisión de no votar tienen que ver con la desconfianza de las promesas de los políticos: un 28,7% de las personas entre los 18 a 25 años respondieron esto, en comparación con un 57,6% entre los 26 y los 40; y el 60,6% entre los 26 y los 60.

De la gente que usualmente vota, 80% de los jóvenes entre 18 y 25 años no se identifican con ninguna tendencia ideológica, seguidos por un 4% que se identifica con la corriente ideológica de la derecha, 4% del centro, 3% de izquierda, 1,5% de centro-izquierda, y 1,1% de centro derecha, más un 6,1% que dice no pertenecer a ningún grupo (DANE, 2013).

Con respecto a las percepciones de democracia, solo el 29,3% de la gente joven cree que Colombia es un país democrático, mientras un 58,4% cree que es apenas democrático y un 12,3% opina que no es para nada democrático. Esta es en general la misma percepción que tiene toda la población (DANE, septiembre 2012).

Cuando se mira a la región, la percepción general de la democracia de acuerdo al Latinobarómetro muestra que el 76% de los jóvenes en América Latina cree que aún con problemas la democracia es la mejor forma de gobierno; 67% dijo que jamás apoyaría un gobierno militar (2013).

En relación con grupos étnicos minoritarios, se han establecido mecanismos formales y no formales para la participación de grupos indígenas y afros. En 1991 la Constitución creó una circunscripción especial para estos grupos: las comunidades indígenas tienen dos curules en el Senado y una en la Cámara de Representantes, mientras la comunidad afro descendiente tiene dos curules en la Cámara de Representantes¹⁶. Adicionalmente en 1991 Colombia ratificó la Convención No. 169 de la OIT que trata específicamente de los derechos de los indígenas y que incluye,

16. Ley 649 del 2001, que regula el artículo 176 de la Constitución Política sobre las circunscripciones especiales.

entre otros, el derecho a consultas previas cuando proyectos o programas de carácter nacional puedan afectar su bienestar.

Aparte de las estructuras formales de la participación juvenil, los jóvenes han demostrado autonomía en la organización y reclamos, y para hacer que sus perspectivas y posiciones sean escuchadas en procesos políticos. En el 2011 y 2012, por ejemplo, realizaron convocatorias asociadas a la propuesta oficial de modificación de la Ley General de Educación; además, aunque no fueron organizadas por los jóvenes, estos participaron en debates contra las nuevas propuestas de leyes del sistema de salud.

2.2.5 Vivir sin humillaciones: violencia, crimen y conflicto

El tercer componente de una vida digna está relacionado con la integridad física y moral necesaria para establecer y cumplir el plan de vida autónomamente identificado.

Dentro de la realidad colombiana, la violencia, el crimen y el conflicto están interrelacionados en las vidas de los jóvenes. La probabilidad de que un joven colombiano (de 15 a 29) muera de una forma violenta alcanzó un pico muy alto en la primera mitad de los noventa, pero se ha reducido gradualmente desde entonces. Entre la población joven, los hombres entre 20 y 29 tienen mayor riesgo de sufrir una muerte violenta (DANE, 2007).

A nivel mundial, América Latina y África tienen las tasas de homicidio más altas entre la población de 10 a 29 años (OMS, 2000). Al año 2000 Colombia tenía la tercera tasa más alta (después de Venezuela y El Salvador) de mortalidad por causas externas, entre jóvenes de 15 a 29 años de edad (OMS, 2000).

Pero si las causas de esas muertes son discriminadas, las cifras muestran que después de El Salvador, Colombia tiene la tasa de mortalidad por homicidio más alta, mientras que las tasas de suicidio y de accidentes de tránsito son mucho menos abultadas. Esto muestra claramente el impacto del conflicto armado en la mortalidad juvenil. Esto está alineado además con las percepciones de los jóvenes de los problemas que enfrentan: cuando les preguntaron en la encuesta de la OMS, la juventud colombiana mencionó el conflicto armado y el robo como los problemas más serios que la afectaba, seguidos por el narcotráfico y el crimen organizado (OMS, 2000).

Por su parte, en el año 2011 Colombia tuvo una tasa de mortalidad de 35,95 homicidios por cada 100.000 personas. “Por grupos de edad, los homicidios fueron mayores en personas entre los 20 y los 24 años (3.189 casos) y de los 25 a los 29 (3.002 casos)” (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2012). “La tasa de homicidios por 100 mil habitantes en el primer semestre de 2013 fue de 34,4 (...), el número de casos en 2013 ha sido el más alto en los últimos tres años y rompe la tendencia a la baja de la última década” (El País, 2013).

En el caso de heridas personales, de los más de 40.000 casos que ocurren al año, el 51% de las víctimas son jóvenes y de esos el 67% son hombres” (El Tiempo, julio 2013). De otra parte, del 2005 al 2009, 160 menores fueron arrestados por actividades ilegales (El Espectador, junio 2009).

Como fue mencionado anteriormente, la población en condición de desplazamiento es la más vulnerable en términos de los efectos de la violencia. Las cifras oficiales indican que entre 1997 y 2009, al menos 853.897 jóvenes (de 14 a 26 años) han sido desplazados, representando el 26% del total de desplazados durante ese periodo (Colombia Joven, 2010). En los últimos años, la tasa de jóvenes en condición de desplazamiento ha sido elevada: 374.174 en 2001-2004 y 302.006 en 2005-2008 (Colombia Joven, 2010). En el 2011, el 60% de la población desplazada tenía menos de 20 años (Codhes, 2011).

La información indica que la región del Pacífico (compuesta en su mayoría por afrodescendientes e indígenas) y el Caribe, son las zonas del país con mayor número de personas en situación de desplazamiento, y entre los departamentos, algunos municipios, sobre todo algunas zonas rurales, tienen las tasas más altas. Al menos el 25% de los jóvenes desplazados provienen de áreas rurales (Colombia Joven, 2010).

La situación de los jóvenes desplazados es altamente vulnerable: el 21% cuenta con un nivel de escolaridad muy bajo para su edad. El 6,2% de mujeres jóvenes en condición de desplazamiento ha estado embarazada y aproximadamente el 53% entre 12 y 17 años han sufrido de problemas de salud mental (Colombia Joven, 2010).

Cuando se toma en consideración la población total de mujeres jóvenes en Colombia, desde una perspectiva geográfica la situación es preocupante:

mientras que en zonas rurales el 26,7% de las adolescentes han estado embarazadas, en zonas urbanas es el 17,3% (OAG, 2011).

“Del total de menores en condición de desplazamiento que se matricularon en instituciones educativas en el 2010, el 2,4% se había retirado en junio del mismo año. Por edades, quienes tienen mayor tendencia a desertar están entre los 16 y 17 años”

Codhes, 2011.

Sin lugar a dudas el conflicto ha tenido un enorme impacto en la juventud colombiana. En más de 40 años de lucha entre las diferentes facciones (guerrilla, paramilitares, carteles del narcotráfico, ejército nacional, entre otros) un estimado de 5,5 millones de colombianos han sido víctimas de tortura, violencia sexual, asesinato, desplazamiento forzado, minas anti persona o masacres (Revista Semana, 2013).

Las mujeres han sido víctimas de múltiples formas de violencia en el conflicto armado en Colombia. Esta violencia no es exclusiva del conflicto, también ocurre en medio de escenarios de paz y es ejercida contra mujeres por razones de género. Los crímenes perpetrados contra mujeres y niñas en el contexto del conflicto armado son: i) ataques, masacres y asesinatos cometidos contra comunidades con el fin de desplazarlas; ii) homicidios, tortura y amenazas contra las mujeres por mantener vínculos con quienes apoyan o luchan contra de los atacantes, o por mantener relaciones cercanas con quienes tienen actividades políticas; y iii) búsquedas selectivas y secuestros para obtener información, o ejercer intimidación, castigo o coerción contra las mujeres. Hombres y mujeres son víctimas de crímenes perpetrados por todos los actores armados, pero en el caso de las mujeres, a los actos de violencia física y psicológica, a menudo se le suman ataques y crímenes sexuales (UniAndes, 2011).

De acuerdo con la revista Semana (2013), Colombia es el único país en el hemisferio occidental donde los grupos armados reclutan niños, niñas y adolescentes. Varios estudios estiman que un número aproximado entre 14.000 y 18.000 menores de edad, han sido víctimas del conflicto. La única cifra confirmada es la de 5.105 que han pasado por el ICBF, donde a pesar de las dificultades en su recuperación, muchos han logrado reconstruir sus vidas (Semana, 2013).

Los datos de menores reclutados varían de una institución a otra. Algunas, como Human Rights Watch en su informe Aprender a no llorar (2002) hicieron un cálculo conservador –de acuerdo a su palabras- de 11.000 niños y niñas. Pero otras investigaciones dicen que las estimaciones más realistas apuntan a 17.000 menores combatientes. “Muchos de estos menores han sido involucrados como combatientes, o como informantes, y a todos se les han negado sus derechos” (Semana, 2013).

Adriana González, directora del Programa del ICBF para el cuidado especial a los menores desmovilizados de los grupos armados, afirma que alrededor de 5.170 menores han estado en este programa desde su creación en 1999. De estos, la mayoría tienen entre 16 y 17 años, aunque ha habido casos de niños de nueve e incluso, de siete años. De acuerdo a las estadísticas oficiales del ICBF, de este grupo 3.060 fueron reclutados por las FARC, 1.054 por las AUC y 766 por el ELN. En la mayoría de los casos, provienen de los departamentos de Antioquia, Putumayo y Arauca.

Uno de los casos que más ha impactado a la sociedad en general y a la juventud en particular con relación al conflicto interno, es el de los llamados ‘falsos positivos’. En 2008, los cadáveres de 23 jóvenes fueron presentados por el Ejército como insurgentes muertos en combate, en un área en el nororiente del país (Norte de Santander), cuando realmente se trataba de jóvenes de barrios populares, desempleados o con trabajos mal pagados en el sector de la construcción, quienes fueron engañados con promesas de mejores oportunidades, llevados a zonas de combates y asesinados por el Ejército.

Aunque el gobierno nacional presentó este caso como “incidentes aislados”, algunas ONG y sociedad civil han demostrado que muchos de estos asesinatos fueron el resultado de “una sistemática y extendida práctica del Ejército, que era el resultado de directrices internas de incentivos y premios para los soldados, por bajas del enemigo en combate” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). De acuerdo a la siguiente tabla, hay 1.741 víctimas de ejecuciones extrajudiciales en Colombia, distribuidas en 26 años:

Tabla 5

Ejecuciones extrajudiciales “falsos positivos” en Colombia: 1984 -2011

Año	# Víctimas	Año	# Víctimas
1984	1	1999	19
1985	12	2000	12
1988	65	2001	9
1989	21	2002	39
1990	50	2003	52
1991	49	2004	122
1992	49	2005	131
1993	111	2006	244
1994	29	2007	388
1995	9	2008	213
1996	23	2009	10
1997	39	2010	12
1998	15	2011	17

Fuente: Deuda con la Humanidad II, 23 años de Falsos positivos 1988-2011, CINEP/PPP, 2011.

Lo anterior muestra que en lo que respecta al conflicto, la población joven se ha visto gravemente afectada no sólo por las fuerzas insurgentes y criminales, sino también por la fuerza pública.

2.3 Jóvenes en los medios de comunicación

Es útil entender la forma en la que los medios de comunicación enfocan la información que producen acerca de la juventud, por la inmensa influencia que tienen a la hora de construir identidad en los jóvenes y en las visiones que dan forma a políticas públicas de juventud y sus características.

La información de los medios ayuda a crear la imagen que la sociedad tiene de la población joven, una imagen que en el caso de Colombia ha sido altamente estigmatizada y estereotipada, como se vio a lo largo de este capítulo. “Estereotipar un grupo puede afectar la manera en que la sociedad lo percibe y cambiar las pautas de conocimiento que tiene sobre él. Con el tiempo, el público acaba por considerar el estereotipo como una realidad y no como una representación igual que otra cualquiera” (García A., 2003).

De acuerdo con García:

“... Los medios pueden revelarse particularmente peligrosos en la creación y la difusión de los estereotipos. La impresión actual y generalizada de que la violencia y la criminalidad juveniles están en alza, o cuando menos fuera de control, es un buen ejemplo de ello (...) Si se examinan las mentalidades y formas de vida que aparecen claramente en los medios de comunicación y en el tratamiento de la juventud en los medios de comunicación, se detecta una cultura de muerte.”

(García A., 2003)

En un estudio que analizó 250 artículos de prensa que mencionaron jóvenes y adolescentes que no trabajaban ni estudiaban, publicados en la edición online de los principales diarios de países latinoamericanos de enero del 2011 a mayo del 2013, D'Alessandre (2013) identificó que “el corpus de notas fragmentan en 14 subgrupos al tramo etáreo de 12 a 34 años. A la vez, la especificidad de la adolescencia suele estar diluida, tanto al considerar la amplitud del rango de edad, como en la recurrencia a utilizar el concepto “juventud” para clasificar a la totalidad del grupo etáreo” (D'Alessandre, 2013).

Esto sucede porque en los medios la imagen de los jóvenes se ofrece como si todos fueran una sola unidad, sin “matices diferenciados” en una “imagen globalizada construida en torno a los elementos que componen el elenco de las representaciones más negativas de los y las jóvenes, en función de su peso mediático: representaciones basadas en los riesgos asociados a los consumos de drogas y alcohol, problemas con los estudios y con la incorporación al mercado laboral” (FAD – INJUVE, 2007).

“A esta tríada de temas habría que añadir una serie de elementos que se ponen en juego en los contextos de socialización de los y las jóvenes, generalmente en torno al ocio (contexto que suele protagonizar sus apariciones en los medios, como nos cuentan), y que tienden a ser abordados desde el prisma de la encarnación de riesgos concretos y (teóricamente) característicos de los jóvenes: prácticas sexuales, accidentes de tráfico, violencia. Pero siempre desde la óptica de un cierto interés por enfatizar lo negativo, y en general, lo estigmatizador para el conjunto, a partir de una idea confusa del propio conjunto”

(FAD-INJUVE, 2007)

Es necesario entender que los medios tienen diferentes intereses a la hora de publicar información de los jóvenes: motivos políticos, comerciales, editoriales. Motivos “que tienen como destinatarios tanto a los jóvenes (para venderles a ellos consumo e imagen), como a los padres y/o adultos en general (también para el consumo, pero con especial señalamiento de los aspectos políticos que conllevan)” (FAD, INJUVE, 2007).

En el caso de Colombia, los jóvenes suelen aparecer en los titulares de las noticias como protagonistas involucrados en diversos hechos de crimen y violencia, y usualmente, más en el rol de perpetrador que de víctima. De acuerdo a Latinobarómetro (2008, p. 56) esta percepción es la que prevalece entre los adultos:

“Es un hecho que los jóvenes son usualmente vistos como más violentos que la sociedad en la que viven, pero la distancia entre los jóvenes y sus sociedades es mucho menor de lo que aparece en los medios. La agenda de medios es falsamente atada contra la violencia de la población joven. (...) no se muestra que el principal problema es la violencia de las sociedades en conjunto, en vez de eso se estigmatiza la violencia juvenil”.

(Latinobarómetro, 2008)

Para verificar la relevancia en el contexto colombiano de algunos de los datos de las investigaciones mencionadas, el equipo investigador hizo un informe de seguimiento a 38 ediciones de El Tiempo (www.eltiempo.com) y El Espectador (www.elespectador.com), aproximadamente durante tres meses. Así mismo se revisaron 32 ediciones de la revista Semana (www.semanarevista.com).

semana.com). En televisión, se observaron los programas de la noche (de 9 a 12 pm), correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2013 de los canales colombianos de la televisión privada con mayor rating (RCN and Caracol).

De los medios impresos analizados, se tomaron las menciones explícitas a jóvenes en distintas categorías (arte y cultura, violencia, educación, economía, salud y participación), así como el formato de las menciones (noticia, entrevista, crónica, nota corta, editorial), la clase de estereotipo expuesto (violento, apático, de participación activa, víctima, pobre, destacado) y el espacio que se le dedicó a cada nota en el periódico (número de páginas o espacio en la página).

El resultado de esta observación no está muy alejado de las conclusiones mencionadas anteriormente. Se encontró que el 50% de los contenidos observados, cuando hablan de los jóvenes, presentan información sin mucho análisis, en espacios cortos (7%) si hablan de temas generales de juventud, o grandes espacios para contar historias con nombre propio (10% asociados a jóvenes líderes en su campo académico profesional, incluyendo atletas destacados). La mayoría de las menciones (51%) se refieren a incidentes violentos donde los jóvenes participaron como víctimas (88%) o perpetradores (27%).

Por otro lado,

“...Los medios de comunicación transmiten una imagen sobre los y las jóvenes no sólo a través de las cosas que dicen directamente de ellos y ellas (a partir de noticias, reportajes y programas especiales), sino también a partir de los distintos programas en los que aparecerán de una u otra manera (como personajes de series de producción propia, como miembros de tertulias y debates, o desde el lado de los creadores o presentadores)”.

(FAD-INJUVE, 2007)

Teniendo en cuenta esto, las telenovelas y series que emitían las grandes cadenas de televisión en horario nocturno también fueron analizadas. En el rango entre 7:00 a 11:59 pm entre semana ambos canales (Caracol y RCN) estaban presentando programas nuevos: un reality show, y dos series; RCN tenía otra serie, y Caracol una telenovela.

Un análisis de la historia general y el contenido de los programas que no incluyen noticias, resaltan el retrato que hacen de la juventud, que ha sido descrito anteriormente:

- » Las series que adaptan la historia colombiana contemporánea asociada con el narcotráfico, especialmente ‘Escobar’ (Caracol) y ‘El Mexicano’ (RCN) incluyen imágenes de una juventud ambigua, algunos jóvenes con problemas financieros, que entran al mundo de los carteles, buscando poder, dinero fácil o reconocimiento a través de la violencia.
- » RCN transmitía una serie llamada ‘Mamá También’ que cuenta historias de embarazos adolescentes, un tema recurrente en las noticias cuando se habla de jóvenes colombianos. Además, incluyen temas de matoneo y violencia doméstica.

Esta visión no es reciente, las dos series con los ratings más altos de popularidad en la historia de la televisión colombiana “Francisco el matemático” (1999 – 2004) y “Padres e Hijos” (1993 - 2009), son ejemplos evidentes de esto. Fueron series que en sus temáticas cotidianas trabajaban temas como adicciones de drogas, violencia, pandillas, sexualidad en riesgo y reproducción, mostrando una juventud ‘caminando por el lado salvaje’ y con sus consecuencias potenciales. Sin embargo, otros temas que también eran importantes para la gente joven, empezaron a visibilizarse de otra manera, como la participación social, el servicio militar, la unión familiar, entre otros.

Es importante mencionar que existe un círculo vicioso en la forma en que se retrata a la juventud, con base en las percepciones que los adultos tienen de ella; sin embargo, a pesar de que esta visión pueda resultar estereotipada, hasta cierto punto tiene una base de realidad. Los medios suelen mostrar historias de jóvenes involucrados en violencia, drogas y narcotráfico, porque esa es la realidad que forma parte del día a día de la gente en el país. Todas esas problemáticas expuestas acerca de abuso de sustancias, embarazos adolescentes, y muchos tipos de violencia asociada a los jóvenes, también hacen parte de la realidad de los jóvenes, si bien no es lo único que viven.

Sin embargo, tal como se vio en las reseñas de prensa, los medios poco se ocupan del tema de jóvenes, y los pocos que lo hacen, se encargan de casos o noticias donde los jóvenes demuestran talentos excepcionales, y esa

no es la situación general, ni las circunstancias ni las realidades promedio de los jóvenes colombianos.

Además, lo que se transmite en los medios de comunicación alrededor del tema de juventud, ese imaginario de los jóvenes, también está formado por la idea personal que los jóvenes construyen y comunican a través de los medios.

Por su parte, desde su aparición en la vida del mundo moderno, las redes sociales han cambiado la forma en que el mundo se comunica, especialmente los jóvenes:

“Schwarz (2011) sugiere que los jóvenes se están alejando de la primacía del teléfono o de la interacción cara a cara a la comunicación basada en texto, especialmente mensajería, como método preferido de comunicación instantánea. Las redes sociales permiten una nueva forma de comunicarse, de relacionarse y de crear comunidades.”

(Martínez Alma, Fonseca Óscar y Esparcia Antonio, 2013)

La encuesta 2012 del consumidor digital (Ipsos Media ITC) mostró que de los encuestados entre 15 y 24 años, el 91,2% usan las redes sociales diariamente.

Siguiendo el patrón de la evolución de los movimientos sociales en el mundo, la juventud colombiana también ha usado redes sociales para diferentes causas, especialmente aquellas asociadas con el conflicto armado.

Uno de los llamados a la ciudadanía más exitosos en la historia reciente del país, fue convocado por los jóvenes en febrero de 2008, usando redes sociales. El movimiento llamado “Un millón de voces contra las FARC” logró poner a caminar a “más de 14 millones de personas en más de 193 ciudades del mundo” (Terra, 2011), fue liderado por un grupo de jóvenes llamado ‘Colombia soy yo’. Un mes después, otra vez por una iniciativa de jóvenes, y nuevamente por una convocatoria online aunque con menos apoyo de los medios de comunicación, “se realizó otra marcha contra la violencia, esta vez en oposición a los paramilitares, que consiguió reunir un millón de personas en distintas partes del país” (Terra, 2011).

Después de estas, ha habido varias movilizaciones lideradas por jóvenes. Una de las más recientes y más exitosas ocurrió en noviembre de 2011, cuando cientos de jóvenes en todo el país marcharon en contra de la

enmienda de la Ley General de Educación recientemente presentada por el gobierno, pidiendo rechazar la Ley y exigiendo espacio para dialogar sobre la educación. La movilización, en la que las redes sociales jugaron un papel bien importante, fue exitosa: la reforma de la educación superior fue detenida.

Como se discutirá en siguientes capítulos, las impresiones que diferentes sectores de la sociedad tienen de la juventud, pero especialmente las ideas que tienen quienes construyen y lideran las políticas públicas, afectan las decisiones con respecto a los jóvenes del país.

2.4 Conclusiones

Colombia es un país muy complejo y diverso, donde la riqueza y la pobreza coexisten con una de las tasas de desigualdad más altas del mundo. Matizada por crimen, violencia y un conflicto armado de más de cincuenta años, la historia reciente de Colombia ha visto una mejora en sus condiciones materiales y una leve pero ascendente reducción de la pobreza.

A la juventud le toca la peor parte de esta crisis. La pobreza la castiga especialmente si son indígenas o mujeres afrodescendientes, con pocas oportunidades de obtener una educación de calidad y un trabajo decente y aún más, si son mujeres viviendo en áreas rurales. Los hombres también tienen un alto riesgo de sufrir una muerte violenta si viven en zonas rurales, y aún más si están en zonas rojas (de conflicto armado). Adicionalmente, los jóvenes colombianos experimentan graves dificultades para tener la vida que quisieran tener, con una alta tasa de maternidad, un acceso bajo y un uso reducido de anticonceptivos, una educación con baja calidad y muy pocas oportunidades de acceder a un nivel terciario de formación.

En los próximos capítulos, el informe analizará en detalle el desarrollo de la política pública de juventud, los actores e instituciones que han jugado un rol importante en este objetivo, y los principales triunfos y derrotas obtenidas en medio del proceso.

A grayscale world map is shown in the background. The map is centered on the Americas, with North and South America clearly visible. Colombia, located in northern South America, is highlighted in white, making it stand out from the rest of the map which is in shades of gray.

Juventud y políticas
públicas en

Colombia

El contexto de las políticas

3



3.1 Introducción y contexto

Este capítulo explica el contexto amplio de las políticas públicas de juventud en Colombia, definiciones clave para entender los diferentes aspectos asociados a éstas, el marco legal en el que surgen, y aspectos que deben considerarse en su desarrollo, incluyendo necesidades, derechos y responsabilidades de los jóvenes.

3.2 Concepto amplio de la política

Cuando se analiza la relación entre política pública y las percepciones existentes sobre la juventud existen al menos dos puntos a tenerse en cuenta: (i) la conceptualización de la juventud sobre la que se han construido las políticas, y los cambios que ésta ha tenido en los últimos años con relación a paradigmas internacionales de las políticas de juventud; y (ii) la historia económica y política de Colombia, incluido el rol de la iglesia católica.

3.2.1 Paradigmas y modelos analíticos de juventud en política

Tradicionalmente en Colombia las políticas públicas se han construido bajo una mirada sectorial, enfocándose en distintos dominios como educación, salud, seguridad, entre otros, en vez de adoptar una aproximación poblacional o una concepción integral transectorial. En cuanto a las tendencias internacionales, Krauskopf (2005) argumenta que “las políticas poblacionales surgieron cuando la presión de los movimientos feministas generaron procesos de identidades, descubriendo que las políticas sectoriales ignoraban un número de sujetos tradicionalmente excluidos y subvalorados en las relaciones de poder”.

Colombia no fue ajena a estas influencias internacionales. Durante los años sesenta movimientos sociales que abogaban por la autonomía de la mujer y la libertad sexual y reproductiva empezaron a ejercer presión para propiciar cambios. Estos movimientos llamaron la atención de los tomadores de decisión gracias a su potencial a la hora de cambiar la manera en que la sociedad estaba estructura y organizada, por lo que muchas de las exigencias que hacían contrastaban de manera frontal con los valores tradicionales y las expectativas de la iglesia católica. Movimientos

internacionales como las protestas desatadas en mayo del 68 en Francia fueron una profunda inspiración para los grupos de colombianos que posicionaron a los jóvenes y las mujeres como actores políticos (Morales, 2010).

Aunque han ocurrido cambios en la manera en que la gente joven en Colombia es percibida y en el nivel de atención que reciben, esta evolución ha sido lenta. Con respecto a esto, Krauskopf (2003 y 2005) estableció cuatro paradigmas de escenarios juveniles a través de los cuales se pueden abordar las vidas de los jóvenes. Estos paradigmas pueden asociarse con tres aproximaciones generalizadas a políticas y programas relacionados con juventud, de acuerdo a las cuales surgen diferentes tipos de estrategias de política, programas y atención a temas de juventud, como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 6
Paradigmas de juventud y aproximación a la política pública y estrategia

Paradigma juventud		Aproxi- mación a la política pública	Estrategia de política	Programas	Tipo de atención
Rol joven	Etapas				
Transi- ción a la adultez	Prepara- ción	Tradicional	Sectoriales, universales, extensión de la cobertura educativa, aunque la cobertura en salud, recreación y tiempo libre sigue siendo baja, servicio militar.	Homo- géneos, indeferen- ciados, aislados	Indiferencia- da, protec- ción externa, sujetos pasivos, dis- criminación étnica
Riesgo y tras- gresión	Proble- ma para socie- dad	Reduccio- nismo	Compensatorias, sectoriales (predominante salud y justicia), focalizadas	Cuidado de adoles- centes en delincuen- cia, juven- tud urbano popular relevante, ofertas dispersas	Asistencialis- mo, control externo, criminali- zación de jóvenes pobres

Juven- tud ciu- dadana	Creci- miento y desa- rrollo social	Avanzada	Articulación políticas públicas intersectoriales, jóvenes como sujetos de derechos	Integral, participato- ria, alianzas extendidas, equidad de género, empodera- miento	Preparación, promoción, prevención, cuidad inte- gral, acceso equitativo, protección de derechos escenarios diversos, descentrali- zados
Actor estra- tégico para el desa- rrollo	Forma- ción y aporte produc- tivo	Avanzada	Políticas públicas intersectoriales para vinculación de jóvenes como capital humano y desarrollo de capital social	Equidad y transver- salidad instituciona, contra la exclusión, aporte juvenil a es- trategias de desarrollo	Inclusión en desarrollo social, forta- lecimiento capital hu- mano social y cultural, manejo social del riesgo, par- ticipación efectiva

Fuente: Krauskopf 2003 y 2005

Estos paradigmas oscilan entre visiones tradicionales –como aquellas que perciben a la juventud como una etapa de transición, y por ende enfocan sus intervenciones en preparar a los individuos para su llegada a la adultez- a unas aproximaciones más elaboradas en las que los jóvenes son vistos como actores estratégicos para el desarrollo y enfocan sus intervenciones en desarrollo social. En las políticas públicas colombianas de juventud, explícitas e implícitas, se pueden ver fácilmente mezcladas todas las aproximaciones de política y los paradigmas de las etapas juveniles mencionados por Krauskopf (2005).

Destacando los niveles de compromiso hacia las políticas de juventud en los años noventa, Sarmiento (2004) indicaba que en esa década “las acciones orientadas a mejorar la calidad de vida y promover la participación de la juventud (... 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”.

Al principio de la década de los 90, la nueva Constitución de 1991 generó un proceso de descentralización de la administración pública que tuvo un impacto significativo en las políticas de educación. En este contexto surgieron la Ley General de educación y otro grupo de reglas que apuntaban a reforzar el proceso de descentralización. Sin embargo, hubo diferencias significativas entre la creación de leyes y su debida implementación:

“En términos de legislación, Duarte (2003) señala que el proceso de descentralización de la educación se caracterizó por su desorden e incoherencia ya que algunas normas contradecían o duplicaban las vigentes o buscaban alcanzar con el mismo instrumento muchos objetivos. Por su parte, Vergara y Simpson (2001) muestran cómo el proceso de descentralización a finales de siglo tiene dificultades para promover la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio o para promover la equidad en la asignación de recursos”

(Ramírez & Téllez, 2006)

El nivel de gasto público en educación -como un porcentaje del PIB- se incrementó hasta 1998, presentó una reducción entre 1999 y el 2000, y luego volvió a incrementarse en los primeros años del nuevo siglo. La caída de la inversión en educación a finales de los noventa seguía la línea de los recortes en todas las áreas del gobierno, que fueron la consecuencia de la crisis fiscal que el país vivió después de la dura recesión que afectó la economía colombiana en este periodo (Ramírez & Téllez, 2006).

Desde los cambios generados por la Constitución del 91, las políticas públicas de juventud han apuntado a conseguir cinco propósitos complementarios e interconectados entre sí (Sarmiento, 2004):

1. La institucionalización y regulación de la población joven por su papel en décadas anteriores, asociado a su habilidad de retar y cuestionar a las autoridades y al orden socio-político, cultural y económico, así como su rol en el fenómeno de la violencia y el conflicto social en el país.

2. La reducción de las principales condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión que enfrentan jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad.
3. La integración de jóvenes en la economía de mercado y los procesos de desarrollo.
4. La participación de jóvenes en espacios institucionales dentro de la estructura política.
5. El reconocimiento de la población juvenil como sujetos de derechos y deberes.

Este capítulo se propone ilustrar y analizar cómo, siguiendo las fases y objetivos descritos anteriormente, las políticas públicas explícitas de juventud en el país han evolucionado en respuesta a las visiones de los jóvenes y a paradigmas cada vez más amplios de la juventud y la política pública. Sin embargo, estos desarrollos han sido constreñidos por visiones tradicionales y reduccionistas, en las que las instituciones trabajan aisladas entre sí y sin una política que las reúna.

3.2.2 Historia política y económica y el papel de la Iglesia Católica

Las primeras décadas de la historia de Colombia se caracterizaron por disputas civiles entre grupos partidistas; bandos liberales y conservadores que perseguían dividirse el poder sin considerar el bienestar de los ciudadanos, en especial, sin preocuparse por las minorías.

Como una respuesta a los años de violencia inclemente entre los partidos conservador y liberal, en 1958 se logró firmar un acuerdo al que se llamó el Frente Nacional, para alternar el poder entre ellos. El arreglo al que llegaron, consistió en acordar que cada cuatro años uno de los dos partidos gobernaría, y las elecciones se harían solamente entre candidatos del mismo partido, sin participación del otro. Esto duró 16 años, desde 1958 hasta 1974, y excluyó cualquier oportunidad para que otros grupos políticos, especialmente de la izquierda, aspiraran al poder. Como resultado, algunas de estas organizaciones minoritarias conformaron movimientos guerrilleros, que hoy siguen vivos.

Las divisiones que estos conflictos generaron y sus directas consecuencias, contribuyeron a la creación de una sociedad caracterizada por una distribución inequitativa de dinero y de poder. Según Ponsford:

Colombia “(...) es un país fragmentado, desigual, fracturado (...) tiene unos intelectuales extraordinarios, que forman parte de un pequeñísimo mundo extremadamente culto que curiosamente es de derecha (...) La cultura en Colombia refleja esa dicotomía: arriba, unas elites supremamente conservadoras y, abajo, las personas que empujan con talento, con audacia y con un enorme deseo de cambio (...) En general en Colombia hay demasiada reverencia con el poder. Es un país donde la verdad oficial tiene una gran omnipresencia; donde la voz marginal, tanto en lo político como en lo cultural, es muy poco oída por el centro (...) Colombia es un país que tiene una estructura feudal.”

(Revista Semana, 2014)

Esto significa que Colombia tiene una historia política donde los partidos tradicionales han ostentado los roles de poder, representando los intereses de familias tradicionales (las mismas que imponían el sistema de valores con relación a la familia, a la economía y la política) que usualmente excluían a las personas de menores ingresos (Universidad Militar Nueva Granada, 2011). Estos son los grupos que debatieron y perpetuaron el status quo de la situación de los jóvenes a través de políticas implícitas sectoriales a las que, en la mayoría de los casos, les faltó apertura y participación de los jóvenes en los procesos de formulación y evaluación.

Algunos ejemplos de cómo las visiones tradicionales han prevalecido sobre reformas progresistas están asociados con varias leyes referidas a salud sexual y reproductiva, especialmente aquellas orientadas a mujeres y jóvenes, leyes que no terminaron su curso de adopción debido a la falta de voluntad política (Ley 218/1993, 043/1995, 179/1997, 58/2002), y que fueron bloqueadas por partidos conservadores. Otro ejemplo es la publicación del “Libro de la sexualidad”, que fue promovido y después cancelado por parte del Ministerio de Educación nacional, nuevamente, bajo la presión de grupos conservadores.

La histórica y poderosa influencia de estos grupos está ligada al hecho de que la sociedad colombiana ha sido fuertemente marcada por la

Iglesia Católica (o la Iglesia, a secas, como se suele referir en el lenguaje coloquial) durante el siglo XX y lo que va del XXI. Como consecuencia, muchos miembros de la sociedad mantienen posiciones conservadoras con respecto a temas relevantes y polémicos, como el rol de los jóvenes y las mujeres en vida política y social del país, y todos los asuntos relacionados con su sexualidad y reproducción (que para la iglesia siempre deben estar enlazados: sexualidad para la reproducción), y el aborto, entre otros (Morales, 2010).

Aunque a través de la Constitución del 91 Colombia reconoció la libertad de credos, se puede decir que históricamente Colombia ha sido un Estado católico, ya que la mayoría de sus habitantes profesan esta religión¹⁷.

Por lo tanto, no es una sorpresa que las políticas formuladas e implementadas tengan un fuerte trasfondo de principios religiosos en su interior. Esto es evidente en los debates pasados y presentes sobre la sexualidad, reproducción, matrimonio, etc. Por ejemplo, sólo hasta que se produjeron una serie de sentencias sobre tutelas¹⁸ en el 2007, por parte de la Corte Constitucional, las parejas del mismo sexo pudieron tener derechos patrimoniales y beneficios del sistema de salud (Ver Sentencia C-811, C-075 2007). Por su parte, la Ley de Educación (1994) incluyó la educación religiosa y moral como parte del currículo para la educación secundaria.

Durante los últimos seis años, la Procuraduría General de la Nación, en cabeza del procurador Alejandro Ordoñez Maldonado, ha sido enemiga de las reformas a las que se ha hecho mención. Por ejemplo en mayo de 2014 su oficina publicó un documento relacionado con la educación sexual y reproductiva, que ilustraba sus posiciones políticas en temas como la familia, el matrimonio de parejas del mismo sexo, relaciones sexuales y moralidad:

17. Según el Global Religion Landscape Report de 2012 del Pew Research Centre, 92.5% de la población colombiana es católica.

18. La acción de tutela es la garantía que ofrece la Constitución de 1991 del derecho que tienen todas las personas a la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales. Esto está expresado en el Artículo 86 de la Constitución: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/tutela>

“Si el joven cuenta con una estructura familiar conformada por papá y mamá, si le da importancia a la religión en la vida y si los padres supervisan sus actividades disminuye el chance de tener relaciones sexuales.”

(Procuraduría General de la Nación, 2014)

Estos y otros mensajes similares han sido rechazados al interior del país y por parte de la comunidad internacional. En el 2012 la Corte Constitucional ordenó Al Procurador General hacer una corrección a sus declaraciones con respecto a temas como el aborto y el uso de métodos anticonceptivos. Sin embargo, al final, aunque la enmienda no dejó satisfechos a aquellos que fueron insultados por sus declaraciones públicas, el Procurador no solo permaneció en su puesto sino que fue reelegido. Por su parte, en 2013 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas declaró estar al tanto de las acciones del Procurador General en contra del derecho al aborto en el país, en los casos permitidos por la Corte Constitucional (Mesa por la vida y salud de las mujeres, y otros., 2013).¹⁹

De manera que las costumbres y creencias católicas, mayoritarias en Colombia, hasta ahora han influenciado la forma en que la población actúa e interactúa entre sí; permeando los diferentes escenarios de la política, tanto a nivel regional como nacional. A través de la historia, el Catolicismo ha defendido vigorosamente valores y principios que se han considerado sagrados, algunos de ellos como la “familia” y la “moral” (Morales, 2010). Una conceptualización de la juventud asociada a su responsabilidad de proteger valores morales y familiares, caracteriza muchas de las políticas y programas dirigidos a los jóvenes desde diferentes sectores, especialmente salud y educación. Por ejemplo, una educación sexual integral dentro del contexto de los derechos sexuales y reproductivos (DSR) no ha sido completamente implementada y los servicios de salud amigables con los jóvenes sólo se enfocan en la prevención de enfermedades y embarazo a temprana edad.

19. El aborto en Colombia es ilegal excepto en caso de amenaza a la vida o salud de la madre, si el embarazo es resultado de violación, o cuando existe grave malformación del feto que hace inviable su vida. Fue completamente ilegal hasta el 2006. (McDermott, 2006)

Desde otro punto, las políticas en diferentes sectores como educación y salud, han apuntado a objetivos como la universalización de las formas de reducir la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas. Estos han resultado en mejores indicadores a nivel nacional. Sin embargo, la exclusión de ciertos grupos sociales sigue siendo evidente en la revisión de indicadores no discriminados, que muestran las diferencias en oportunidades e ingresos entre los diferentes grupos socio-económicos.

Las personas de bajos ingresos, que además cuentan con un bajo nivel educativo, un grupo con amplia presencia de minorías (por ejemplo afro colombianos, indígenas, y comunidad LGBTI, etc.) son los grupos más olvidados según los indicadores (DANE, 2013; Banco de la República, 2012; Colombia Diversa, 2010). Esta exclusión se ve reflejada en las políticas públicas que directa o indirectamente afectan a la juventud. La sexualidad asumida únicamente con el fin de la reproducción, ha sido vista siempre como un riesgo para los jóvenes si no se interviene a tiempo, y ha tenido consecuencias importantes para la población y el desarrollo, que han hecho de esto una prioridad para la política pública.

La educación sexual ha sido a menudo orientada a través del sector educativo, en parte porque es el único con capacidad de alcanzar a un gran rango de la población juvenil y tiene la posibilidad de modificar hábitos de vida. Como resultado, todos los proyectos y programas relacionados con sexualidad (en el sentido de cómo se comporta una persona de acuerdo a sus derechos sexuales), reproducción (Ministerio de Educación Nacional-UNFPA, 2001) y juventud (Ley de Juventud, 1997) fueron asignados al Ministerio de Educación y al entonces Viceministerio de la juventud, hoy Colombia Joven²⁰.

Varias veces las leyes propuestas por partidos más liberales con concepciones mucho más abiertas con respeto a los jóvenes, han sido rechazadas en el Congreso. Algunas de estas propuestas de ley que tenían una visión mucho más progresista de la sexualidad y las relaciones interpersonales, así como del rol del gobierno en estas esferas, ni siquiera fueron debatidas (Romo, 1987; Pechthalt, 1993; Córdoba, 1995).

20 El rol del Viceministerio de la juventud se puede revisar en el Capítulo 1.

Por ejemplo, el sistema de salud de Colombia ha estado sujeto a reformas estructurales que reflejan una mirada de la juventud más como cliente que como portadora de derechos. Los programas de salud específicos para la población joven, apuntan a encontrar sus “alteraciones de desarrollo” más que a centrarse en estilos de vida saludables autodeterminados de los jóvenes, donde se vea el impacto de estas reformas. Estos principios se presentaron en el Plan de Desarrollo del presidente Samper (1994-1998), llamado “El salto social”, así como en las políticas públicas de salud sexual y reproductiva y para la juventud que estaban siendo construidas en la época (Estrada y Motta, 1996; Morales, 2010).

Por lo tanto, la garantía de derechos fundamentales como la salud, la educación y la participación fue trasladado a la medición de servicios por indicadores econométricos y de eficiencia que a menudo, se enfoca en satisfacer las necesidades básicas para el progreso económico antes que la promoción de derechos humanos.

En el caso de la salud se puede ver que los jóvenes no son mencionados explícitamente en las leyes que definen y regulan el sistema de salud colombiano. En relación con la política nacional en salud sexual y reproductiva (SSR) (2002-2006), que es todavía un punto de referencia nacional, las acciones hacia la juventud están limitadas a una simple “entrega” de servicios de salud, con una escasa referencia a temas como la violencia sexual o doméstica. Por otro lado, la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos menciona a la juventud como un grupo poblacional importante, pero no incluye de forma específica sus necesidades, ni sus prioridades, ni sus derechos a participar en los procesos de toma de decisiones en la construcción de políticas y programas. Adicionalmente, la Comisión no reconoce que el sistema reproduce inequidades socio-económicas, que limitan el suministro de servicios de educación de calidad en pro de una sostenibilidad fiscal, subvalorando e ignorando el valor y la prioridad de los derechos de los jóvenes.

Es importante tener claro que a pesar de la lucha de mujeres, minorías sexuales y jóvenes con respecto a la garantía de sus DSR, el gobierno colombiano no ha producido una legislación de avanzada y ha rechazado varias leyes que apuntaban a este objetivo. Estas luchas han sido respaldadas por tratados internacionales y conferencias de las cuales Colombia es signataria, incluyendo la Conferencia de El Cairo, la Conferencia de Beijing

de las Mujeres, la Conferencia de la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y el pacto de derechos civiles y políticos.

Desde entonces, los debates alrededor del tema de la salud sexual y reproductiva (que han sido los temas a menudo más exigidos por jóvenes y mujeres) tomaron los dos lados opuestos: el preventivo o “moral tradicional” y el “humanista libertario” (Morales, 2010). De la misma manera estos dos focos de discusión marcan los argumentos acerca de la juventud y su relación con la participación social y el abuso de sustancias, entre otros temas importantes. Si analizamos la Resolución 412 de 2000 del Ministerio de Salud, especialmente su guía para la detección temprana de alteraciones del desarrollo del joven (de los 10 a los 29 años) y la política de salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud, 2000; Ministerio de Salud, 2003), son evidentes las diferencias entre ambas visiones y las tensiones asociadas.

De forma similar, el tema crítico alrededor del aborto no fue planteado, a pesar de su importancia para la salud pública. La política menciona la palabra “aborto” solo tres veces, y lo hace únicamente cuando se refiere a una potencial consecuencia de embarazos no deseados. Por lo tanto, la política falla cuando intenta dar una explicación conceptual y amplia del tema y no hace referencia al “derecho de la mujer de decidir, libre y responsablemente, acerca de sexualidad y reproducción, en un ambiente libre de coerción, discriminación y violencia” (Ministerio de Salud, 2000; Ministerio de Salud, 2003. Pp 13)

3.3 Definición clave de juventud a través de los dominios de la política

Varias definiciones, clasificaciones y cohortes de edad en el país vienen del Código Civil de 1887 (Ley 57), y han evolucionado desde entonces. En su Artículo 34 se establece que cualquiera persona menor de siete años es considerado un niño o infante; hombres entre los 7 y los 14, y las mujeres entre 7 y 12, son llamados impúberes; cualquiera más allá de la edad impúber será considerado adulto. El Código Civil también estableció originalmente que 21 años es la edad cuando se alcanza la adultez. Debe notarse que las categorías como “joven” o “adolescente” no fueron consideradas en sus inicios, emergieron más adelante en desarrollos recientes de la política.

La Ley 27 de 1977 cambió el referente en que los jóvenes alcanzan la edad adulta de los 21 a los 18, edad definida como el momento en que una persona joven alcanza “aptitud legal para ejecutar determinados actos jurídicos, o como condición para obtener la capacidad de ejercicio de los derechos civiles” (Art. 2). Fueron necesarios casi 30 años para que la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-534 de 2005, indicara que no había necesidad de hacer una diferencia entre el desarrollo de un hombre y una mujer. Al final la Corte terminó de unificar la edad pre púber a los 14 años para ambos sexos. Esto demuestra lo lenta que ha sido la evolución de la equidad de género en Colombia.

En la misma sentencia (C-534, 2005), la corte generó una discusión aún más amplia sobre la titularidad de derechos de los menores por reglamentos anteriores (incluyendo el código civil) que los ve como incapaces de obtener y administrar propiedades, entre otros puntos. En el campo legal, la capacidad está definida como “la habilidad de cualquier persona para adquirir derechos y obligaciones” (C-983, 2002).

La Corte aclaró la diferencia entre la capacidad legal y el “derecho al disfrute” (titularidad general de derechos) y la capacidad legal de ‘ejercer’ un derecho mediante el cual las personas pueden estar legalmente sometidas a un acto jurídico (C-534, 2005). Como algunas acciones y situaciones adultas pueden ser dañinas para los menores, se vio necesaria una forma de protección que les cree una inhabilidad para ejecutar ciertas acciones. Esto no fue creado con la intención de discriminar, sino para proteger los derechos del titular, particularmente en temas civiles y comerciales (C-534, 2005).

De acuerdo a los códigos de procedimientos Civil y Comercial, los menores pueden actuar sin ningún tipo de representación sólo en la administración de los recursos producto de su propio trabajo (cuando cuenten con un permiso legal de trabajo). Para otras actividades, los menores deben tener un permiso y asistencia de sus padres o apoderados.

Es importante mencionar la tensión que existe entre los términos y conceptos que vienen de la esfera legal (mencionados anteriormente) y aquellos que provienen de otras áreas del conocimiento:

“Los conceptos de adolescencia y juventud corresponden a una construcción social, histórica, cultural y relacional, que a través de las

diferentes épocas y procesos históricos y sociales han ido adquiriendo denotaciones y delimitaciones diferentes (...) es lo que se suele concebir como el campo de estudio y conceptualización de la adolescencia y juventud, con delimitaciones en ambas no del todo claras, que en muchos aspectos se superponen, dependiendo de los enfoques utilizados para esos efectos.”

(Dávila, 2004)

Así que, mientras las ciencias sociales hacen una diferencia entre juventud y adolescencia, la sicología (y en general las ciencias médicas) los asumen como sinónimos (Dávila, 2004). Estas diferentes conceptualizaciones surgen dependiendo de las diferentes perspectivas que un observador puede tomar mientras analiza una población; por ejemplo, el fenómeno puede ser visto desde una perspectiva biológica o social, entre otras. Esta es la razón por la que se dice que “la adolescencia empieza con la biología y termina con la cultura” (Adrián & Rangel, 2007).

El concepto ganó una fuerza considerable en Iberoamérica, cuando se proclamó 1985 como el Año Internacional de la Juventud. El impacto de este hecho es evidente en la existencia de instituciones oficiales de juventud en casi todos los países de América Latina y el interés de incorporar un mandato internacional en temas de juventud dentro de un marco constitucional²¹. Como consecuencia, en Colombia, la categoría de “juventud” fue mencionada por primera vez en los noventa, un momento que coincidió con el nacimiento de la nueva Constitución, como se contó en el capítulo anterior.

Tanto entre la comunidad internacional como en las políticas públicas nacionales, la definición de juventud ha tomado una visión centrada en la edad. Sin embargo, no hay un consenso en lo que la gente y las políticas llaman “juventud”. De hecho, la comunidad internacional ha sido incapaz de ponerse de acuerdo en la identificación de un rango de edad compartido, que puede ser parcialmente explicado por las diferentes concepciones de

21. Esta idea es desarrollada principalmente con base en los resultados de la aplicación de Encuestas Nacionales de Juventud implementadas por la CEPAL en 16 países iberoamericanos: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

la juventud despendiendo de contextos sociales, políticos y económicos en cada región.

“El Banco Mundial habla de personas entre 12 y 24 años; tanto la Organización Internacional del Trabajo como el Fondo de Población de las Naciones Unidas identifica a la juventud con la población entre los 15 y los 24 años; la red de jóvenes del Banco Interamericano de Desarrollo señala a aquellos entre 15 y 30 años; la Unión Europea entre 15 y 29, rango también adoptado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Iberoamericana de Jóvenes. Ahora bien, tomar también en cuenta la caracterización individual de cada país, hace aún más complejo el ejercicio de definición”.

(Romero G., 2011)

Por su parte, en Colombia, al igual que en muchos otros países en el mundo “existe una separación entre las políticas dirigidas hacia niños y políticas de juventud. Normalmente en estos países los niños son definidos legal y políticamente como menores, mientras que juventud es definida como adolescentes y adultos jóvenes” (UNICEF, 2004). Por supuesto, la definición limitada²² que adoptó Colombia tiene un impacto en la forma en que la política pública se aproxima a temas de juventud:

“En países en los que las personas jóvenes son percibidas como menores (no menores legales sino menores sociales) y por lo tanto más como niños que como adultos, es más posible seguir la tendencia de considerar a la juventud como problemas potenciales y como un grupo en riesgo, así como personas que deben ser protegidas en contra de las posibles amenazas a su desarrollo. En contraste, en países donde las políticas de juventud están basadas en conceptos de juventud más cercanas a una visión de adultos, es posible ver la tendencia de percibir a los jóvenes como una oportunidad en vez de como un problema.”

(Strafseng, 2000; citado en UNICEF, 2004, 38)

22. La juventud definida como un gran grupo heterogéneo puede ser considerado como un concepto amplio, mientras que la juventud dividida por la adolescencia puede ser considerada un concepto limitado (Stafrseng, 2000, citado por UNICEF, 2004)

Por ejemplo, el código de Infancia y Adolescencia establece que “en caso de duda sobre la mayoría o minoría de edad, se presumirá esta última. En caso de duda sobre la edad del niño, niña o adolescente se presumirá la edad inferior”, lo que genera un choque entre la visión reduccionista y una mucho más avanzada que está presente en la Ley de Juventud de 1997 y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil de 2013, como se verá algunas páginas después.

De 1997 a 2013, en Colombia se definía a una persona joven de acuerdo a la Ley 375 de 1997, como todos aquellos entre 14 y 26 años de edad. En 2013, después de consultas nacionales, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil indicó que un joven es “Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos, en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural, que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía” (Art 5).

Desde una visión de atención social, el país presenta un choque entre las políticas que atañen a adolescentes (identificados en el Código de Infancia y Adolescencia como personas entre los 14 y 17 años) y jóvenes (identificados de acuerdo a los parámetros ya citados). Ni la Ley de Juventud del 97 ni el Estatuto de 2013 pudieron resolver las tensiones existentes ya que indicaba que la definición de juventud adoptada no reemplazaba “los límites de edad establecidos en otras legislaciones para adolescentes y jóvenes criminales, en las que se establecen sistemas de protección, responsabilidades civiles y derechos ciudadanos” (Art 3, 375/1997 y Artículo 5, 1622/2013).

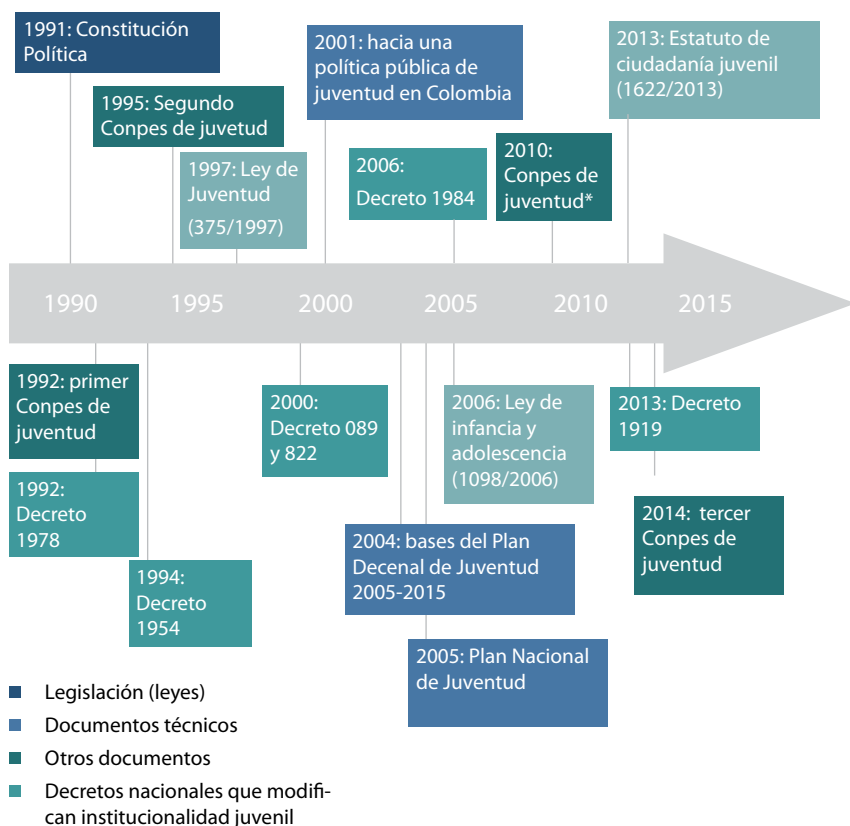
El Código Civil colombiano dice que un infante es una persona entre los 0 y los 12 años y un adolescente es alguien entre los 12 y los 18. Algunas legislaciones y otras herramientas políticas trabajaban con base en una mezcla de categorías de adolescencia y juventud, con diferentes rangos de edad dependiendo del tema político al que se refieran. Por ejemplo, mientras el estatuto de Ciudadanía Juvenil establece la juventud como el lapso de los 14 a los 28 años, la resolución 412 (2000) del Ministerio de Salud habla del rango de 10 a 29 años, y un documento de la oficina de la Procuraduría define la juventud entre los 10 y los 24 (Procuraduría General de la Nación y UNFPA, 2006).

Es importante mencionar que estos choques entre políticas para jóvenes y para adolescentes han tenido un impacto importante en relación con la

institucionalidad a cargo de cada uno de estos temas: mientras el ICBF es una de las instituciones más importantes y poderosas a nivel de población, que puede garantizar su labor con recursos y un reconocimiento generalizado de su acción en el sector social del país, Colombia Joven tiene una presencia débil, limitaciones de recursos y un muy discreto apoyo político, como se verá en el siguiente capítulo.

Gráfico 17

Documentos explícitos de política pública en Colombia



Existen varios documentos diferentes relacionados con políticas de juventud (ver gráfico 18). Uno de estos documentos se titula ‘Hacia una política pública de juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e institucionalización’ (Colombia Joven, 2001). Este documento no menciona a adolescentes como sujetos de políticas públicas de juventud porque asume que todos los que están en el rango de edad 14-26 son jóvenes, independientemente de si son menores de edad.

En contraste, el documento ‘Política Nacional de Juventud, bases para el Plan decenal de Juventud 2005-2015’ (Colombia Joven, 2004) indica:

“... Los jóvenes entre 12 y 17 años (adolescentes) son menores de edad y en razón de ello gozan de un trato preferencial de acuerdo con la Constitución Nacional, la Convención Internacional de Derechos del Niño y la legislación interna de Colombia. Los mayores de edad (mayores de 18 años) son también jóvenes, pero al adquirir los derechos y deberes de la plena ciudadanía tienen un tratamiento diferente del de los adolescentes y niños, y similar al de los adultos, aunque la transición cultural, social, psicológica y biológica entre una etapa y otra aún no haya concluido”.

Con relación a otros instrumentos explícitos de la política pública es necesario mencionar los documentos CONPES²³. En toda la historia del Consejo CONPES, se han preparado cuatro documentos relacionados con políticas de juventud, de los cuales tres fueron formalizados (Estos instrumentos serán retomados en el siguiente capítulo). Los dos primeros (1992 y 1995) han mencionado al azar los rangos de juventud para considerar: 14 a 24 años y de 15 a 25 respectivamente. Los dos posteriores siguieron las leyes de juventud que estaban en vigencia en ese momento: 14 a 26, 2010; y 14 a 28, en 2014. Como se ilustrará en el próximo capítulo, los procesos de definir juventud, políticas de juventud, y el desarrollo de instituciones que trabajan

23. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social): “Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión” <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

en temas de juventud, han sido procesos caóticos y fragmentados, lo que ha dificultado llegar a una evaluación efectiva.

En relación a instrumentos de políticas públicas implícitas de juventud, de acuerdo a la Ley General de Educación (1994), en Colombia la educación es dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con discapacidades físicas, sensoriales y mentales, así como individuos con habilidades excepcionales y aquellos que requieren rehabilitación social. Los niños y jóvenes son los primeros beneficiarios de la política pública en educación, a través del sistema de educación formal (pre escolar, primaria y secundaria). Pero la ley no hace diferencias en términos de edad o rangos de población; se suele referir a estos beneficiarios sólo como estudiantes y los considera actores claves del proceso educativo para que participen en su propia formación y desarrollo.

En Colombia, los estudiantes empiezan su educación formal en pre escolar a la edad de cinco años, continúan en educación primaria (primero a quinto grado) de los seis a los diez años, seguido por educación secundaria básica (sexto a noveno grado) de los 11 a los 14 años y educación secundaria (grados 10 y 11) de los 15 a los 16 años. Se calcula que un 85% de estudiantes asisten a establecimientos públicos, y el 15% a los privados (MEN, 2012).

Por su lado, el Ministerio de Educación Nacional reconoce la existencia de estudiantes en extra edad y define este concepto como “ el desfase entre la edad y el grado y ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más, por encima de la edad promedio, esperada para cursar un determinado grado” (Ministerio de Educación Nacional, 2014). Sin embargo, la Ley General de Educación no establece criterios que tengan en consideración a los estudiantes en esta situación. Por otro lado, las leyes hacen mención de la educación adulta como “aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada regularmente en la educación por niveles y grados del servicio público educativo, que deseen suplir y completar su formación, o validar sus estudios” (Artículo 50, Ley 115 de 1994), pero tampoco establece rangos de edad para la población beneficiaria de este tipo de educación.

En cuanto al sector productivo, la ley 1429 de 2010, llamada también la Ley de Formalización y Generación de empleo, pretende generar oportunidades de empleo dentro del sector formal ofreciendo incentivos a nuevas

compañías y disminuyendo el costo del empleo formal (Artículo 1 Ley 1429 / 2010).

En el tema de generación de empleo para jóvenes, esta ley es particularmente importante porque incorpora una serie de beneficios para compañías que contraten formalmente personas menores de 28 años, como se mencionará más adelante.

Ciudadanía juvenil

El principal objetivo del Estatuto de Ciudadanía Juvenil (2013) es el reconocimiento de una nueva forma de abordar el tema de jóvenes en Colombia: la ciudadanía juvenil se convierte en el principal mandato legal enfocado exclusivamente en los jóvenes.

La ciudadanía puede ser una palabra común cuando se habla de participación, sin embargo cuando se junta al tema de juventud tiene un significado político importante para el enfoque y desarrollo del tema de juventud. De acuerdo a Reguillo (2013), la ciudadanía es “una categoría clave que surge precisamente como mediación; de una parte, define sujetos al Estado nación y de otro lado, protege al sujeto contra el poder del Estado”. Para reconocer este rol de mediador, a través de los años los investigadores han empleado tres conceptos de ciudadanía: cívica, social y política (Herrera & Muñoz, 2008).

- » **Ciudadanía cívica:** reconoce bajo un régimen democrático los derechos de la población, otorgándoles a los ciudadanos la autonomía para escoger su futuro.
- » **Ciudadanía política:** les da a los ciudadanos la oportunidad de exigir sus derechos y beneficios sociales, de elegir y ser elegido en escenarios políticos.
- » **Ciudadanía social:** ofrece un acceso a las condiciones básicas que un ser humano necesita para vivir con dignidad, como educación, salud y empleo.

Aunque la idea de reconocer la ciudadanía juvenil es un primer paso, hay que ir más allá de su adopción. Su implementación es el componente más importante para asegurar la existencia de una vida digna para los jóvenes en Colombia. Debido a esta situación, algunos académicos de dife-

rentes países han propuesto una definición adicional: la ciudadanía cultural, que reconoce la ciudadanía como basada en un grupo de individuos, en otras palabras, quieren “usar la cultura como una plataforma para alcanzar la ciudadanía” (Reguillo, 2003).

Estas definiciones de ciudadanía ayudan a entender lo que significa juventud y resaltan las formas en las que estas políticas pueden atender las necesidades de la población joven, como una oportunidad para que la juventud se identifique como tal; ahora bien, deben estar asociadas a la oportunidad de proponer diferentes espacios más allá de la esfera electoral que les permitan participar, defender sus necesidades y proponer ideas.

El camino al reconocimiento de los jóvenes como ciudadanos empezó con la Ley de 375 de 1997 que le dio un piso legal a la participación de la juventud; en un principio les permitió votar en consultas internas en algunos partidos políticos²⁴, así como ser elegidos para los Concejos de Juventud o ser parte de una ONG, o cualquier clase de organización que tuviera un interés en influir en las políticas públicas.

Como se mencionó líneas arriba, la adopción del Estatuto de Ciudadanía Juvenil pretendió crear una nueva atmósfera que conceptualizara de manera distinta a la juventud, como un grupo poblacional que puede influir en las políticas públicas. Esta nueva definición de juventud ofrece una oportunidad para reforzar el reconocimiento de la ciudadanía juvenil, reafirmando la obligación del Estado para consultar a la juventud en todas las leyes y políticas que se discutan, que eventualmente puedan afectar sus intereses.

Este reconocimiento institucional de la ciudadanía juvenil puede ayudar en los esfuerzos para apoyar a los jóvenes para que puedan tener una vida digna, especialmente si facilita la creación de políticas, leyes, programas, proyectos, que ayuden a alcanzar las tres situaciones básicas para alcanzarla: 1) autonomía individual; 2) condiciones materiales que permitan un plan de vida; y 3) vivir sin humillaciones.

Como se presentó anteriormente, el desarrollo de definiciones de juventud y su impacto en las políticas y dominios de políticas han sido muy lentos en Colombia. Gracias al desarrollo de políticas públicas explícitas

24. Hasta ahora ha habido 22 consultas desde el 2000. Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011.

(como la Ley 375 de 1997 y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil de 2013) la visión reduccionista, para definir la juventud como menores, ha sido cuestionada, pero el cambio avanza de forma lenta.

3.4 Marco jurídico que sustenta la política de juventud

En 1991 todos los países de América Latina y el Caribe habían ratificado la Convención de Derechos del niño (CDN), y casi toda la región había adoptado diferentes legislaciones y procedimientos legales para adaptar sus sistemas de acuerdo a la Convención. Sin embargo, algunos países de la región pasaron por guerras civiles (El Salvador, Guatemala) o dictaduras (Chile, Argentina, Panamá, Nicaragua, Venezuela) y como resultado algunos cargan aún con los efectos colaterales de estos periodos dentro de sus entornos sociales y políticos. Las dificultades de asumir a los niños y adolescentes como titulares de derechos y como agentes activos del cambio social con la posibilidad de votar y participar en diferentes niveles de la sociedad, son un claro ejemplo de esto.

A este respecto, algunos países apenas están empezando a establecer mejores instituciones y procedimientos adecuados para trabajar bajo el mandato de la Convención (países como México, El Salvador, Perú, Guatemala), mientras que otros están cambiando sus estructuras y su cultura bajo un concepto más integral, basado en los derechos humanos y el desarrollo humano (Brasil, Colombia, Uruguay, Costa Rica, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador). Por supuesto, este proceso no ha sido fácil en la región y ha demandado un cambio institucional y cultural profundo. En la práctica, existe una brecha enorme entre el discurso y la realidad que niños, niñas y adolescentes enfrentan cuando intentan hacer valer sus derechos.

Aunque la CDN es el acuerdo internacional vinculante que establece los elementos claves requeridos para alcanzar estándares internacionales, por ejemplo en lo que respecta a sistemas de justicia juvenil, queda mucho por mejorar y cambiar en cuanto a actitudes culturales y en infraestructura institucional para proteger a niños, niñas y adolescentes. Un informe de la

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos del 2011 reportó que “con pocas excepciones de buenas prácticas en el continente, los sistemas de justicia juvenil están marcados por la discriminación, violencia, falta de profesionales e instituciones especializadas y abuso de las medidas de privación de la libertad”. La Comisión también llamó la atención con respecto a la forma en que los niños y adolescentes menores de 14 años son maltratados por funcionarios del gobierno y agentes de policía en el marco de los sistemas de “protección”. Esto aplica en el caso colombiano con respecto a niños soldados, niños en estado de vulnerabilidad y jóvenes de grupos minoritarios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

La CDN está dirigida a facilitar la reeducación y la reintegración social de adolescentes que han violado el código penal. Los sistemas democráticos en toda América Latina identifican la edad mínima de responsabilidad criminal entre los 13 y los 17 años de edad, un rango de edad que corresponde a la adolescencia. A través de los años, una visión basada en la seguridad y el riesgo ha cambiado el foco de su aproximación hacia la protección y justicia para niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, aunque los países de Latinoamérica y el Caribe tienen la Convención Iberoamericana de derechos de la juventud, firmada por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), y ratificada por algunos países, todavía queda mucho por hacer para incorporar todos los acuerdos firmados en la práctica cultural, legal y política de la región. Actualmente, y debido a la tensión existente entre los derechos de niñez, adolescencia y juventud, esta convención todavía no es un acuerdo internacional vinculante. Todavía hay áreas que necesitan ser mejoradas, como por ejemplo el establecimiento de instituciones efectivas, y lograr cambios culturales reales que influyan en la vida de los jóvenes y en la forma de asumir las políticas públicas en Colombia.

Como se mencionó antes, la definición de juventud en Colombia y la percepción sobre la juventud tiende a ser sesgada, porque en muchos casos está basada en percibir al joven como menor social, fuente de problemas y población de alto riesgo que debe ser protegida. Esta visión ha estado presente en la mayoría de casos del desarrollo de la política en los últimos veinte años, y no existe una visión integral entre las diferentes políticas y contextos legales en los temas de jóvenes.

La ley 1098 del 2006 o Código de Infancia y Adolescencia, establece un sistema para la responsabilidad criminal de los adolescentes, que es “el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible”.

“Para los efectos de la responsabilidad penal para adolescentes, la privación de la libertad sólo procede para las personas que al momento de cometer el hecho hayan cumplido catorce (14) y sean menores de dieciocho (18) años” (Art. 161). La ley considera que las sanciones previstas de privación de libertad se cumplirán en un centro de cuidado especializado, serán herramientas pedagógicas, y la sanción más dura que un menor de 18 años pueda recibir (Art. 177). De hecho, en el artículo 179 (Segundo párrafo) indica que la detención puede ser determinada por el juez si la penalidad establecida en el pasado fue violada. Además,

“... La privación de la libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de dieciséis (16) y menores de dieciocho (18) años que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de (6) años de prisión. En estos casos, la privación de libertad en centro de atención especializada tendrá una duración de uno (1) hasta cinco (5) años.

En los casos en que los adolescentes mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años sean hallados responsables de homicidio doloso, secuestro o extorsión, en todas sus modalidades, la privación de la libertad en centro de atención especializada tendrá una duración de dos (2) hasta ocho (8) años.

Si estando vigente la sanción de privación de la libertad el adolescente cumpliera los dieciocho (18) años, esta podrá continuar hasta que este cumpla los veintiún (21) años (...) Los Centros de Atención Especializada tendrán una atención diferencial entre los adolescentes menores de dieciocho (18) años y aquellos que alcanzaron su mayoría de edad y deben continuar con el cumplimiento de la sanción. Esta

atención deberá incluir su separación física al interior del Centro” (Art. 187 y parágrafo).

Además de la responsabilidad criminal, la Ley de Infancia y Adolescencia establece que,

“... La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años²⁵. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local (...) Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo (...) La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales” (Artículo 35).

Como se puede ver, no solo hay una diferencia entre la definición de jóvenes (14 a 17 son adolescentes y de 18 a 28 son jóvenes adultos), sino que también difiere el concepto entre adolescentes (a los 14 no pueden trabajar y a partir de los 15 pueden hacerlo) que no está claramente relacionada con el grupo de edad al que pertenecen. Además, entre los jóvenes que pueden trabajar, el Código de Infancia y Adolescencia establece una diferencia adicional: “Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche” (Art. 114).

En otros temas pertinentes a los jóvenes, una legislación establece grupos de edad y límites para ciertas actividades. Así, la edad mínima permitida para:

25. De acuerdo a la Convención de la OIT asociada a las edades mínimas para trabajar, (1973, No. 138), la edad mínima es de 15 años (13 para trabajo ligero) y la edad mínima para trabajos peligrosos es de 18 (16 bajo ciertas condiciones estrictas). <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour>

- » Adoptar es 25 años²⁶, pero el niño o adolescente adoptado debe ser al menos 15 años menor que el adoptante (Código de Infancia y Adolescencia).
- » Casarse²⁷ es 14 años con el permiso expreso y escrito de los padres (Artículo 117 del Código Civil). Del año 2000 al 2010, alrededor de 1.300 matrimonios de menores fueron registrados en el país (El Espectador, 17 de abril del 2012).

Sin embargo, la falta de permiso de los padres no cuenta como causa de nulidad del matrimonio civil, aunque sí es causa para ser desheredado según el Código. Sin embargo, la Corte Constitucional ha dicho que cada caso debe ser examinado independientemente (Sentencia C-344 de 1993).

La Ley 1429 de 2010 “tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de crear incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse” (Artículo 1, Ley 1429 de 2010)

En el tema de generación de empleo para la juventud, ésta ley es particularmente importante porque incorpora una serie de beneficios para empresas que contraten personas menores de 28 años para sus actividades económicas.

Con respecto a la educación superior, la Ley 30 de 1992 establece que esta es un proceso continuo que se compromete a desarrollar las potenciali-

26. La mayor parte de los países tienen sus propias políticas en relación a la edad para casarse, adoptar, etc. En algunos países los requerimientos pueden ser más flexibles para niños y niñas, por ejemplo, con necesidades médicas y de desarrollo especiales.

27. La práctica de casar a infantes, especialmente a las niñas, antes de los 18 años, es una práctica que limita el derecho del niño o la niña a la educación, pone en riesgo su salud, y obstaculiza los esfuerzos nacionales de desarrollo. Como una práctica tradicional dañina, el matrimonio infantil está prohibido por varios convenios internacionales y regionales. La edad mínima para contraer matrimonio es de 18. Sin embargo, según la UNESCO, 38 países del mundo aún no han fijado una edad mínima para contraer matrimonio: 15 están situados en el África subsahariana, siete en Asia y el Pacífico, seis en América Latina y el Caribe, cuatro en Asia Meridional y occidental, cuatro en los Estados Árabes y dos en América del Norte y Europa Occidental. En otros 44 países es autorizado que las niñas se casen a una edad más temprana que los hombres. Por otra parte, en muchas partes del mundo se considera que las niñas alcanzan una edad madura una vez que se casan, lo cual las priva de la protección ofrecida por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

dades de las personas de manera integral. Este tipo de formación se desarrolla después del bachillerato y pretende alcanzar el máximo potencial de los estudiantes y su nivel más alto en su preparación académica o laboral, pero en ninguna parte del texto se hace referencia a la juventud o a un grupo específico beneficiario de esta política particular.

La política educativa en los setenta en Colombia estaba enfocada en la universalización de la educación primaria, la creación de instituciones pre escolares, y el incremento en la cobertura del bachillerato como mecanismo para desarrollar el potencial intelectual de los niños. En los 80, el énfasis fue suministrar mayor equidad en el acceso a la educación, continuar avanzando en la cobertura a nivel nacional y mejorar la calidad de los colegios.

A comienzo de los 90, Colombia empezó a considerar la educación como un elemento esencial para el desarrollo y el bienestar humano. Fue reconocida como un factor de acumulación de capital social y de movilidad social, puntos clave del proceso de crecimiento y desarrollo económico, ambos temas prioritarios del sistema político colombiano de ese momento. Esta situación fue reforzada por el proceso de descentralización derivada de la Constitución de 1991, a través del incremento gradual en los recursos asignados a la educación y la salud (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

Entonces, además de ser un derecho fundamental, la educación se reconoce como un servicio público que debe estar garantizado completamente por el Estado con el fin de responder a su función social. La Constitución también establece que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y que en sus niveles mínimos, deberá incluir un año de educación preescolar y nueve años de instrucción básica. En el 2011, el Decreto Nacional 4807 estableció la educación como un derecho gratuito, para todos los colombianos en pre escolar, primaria y bachillerato, en todas las instituciones del Estado. La educación gratuita se entiende como la exención de pago desde las matrículas, hasta los servicios complementarios.

En cuanto a los servicios de salud, es importante considerar que hasta el 2014, los jóvenes solo podían ser cubiertos por el sistema de salud mediante: i) afiliación asociada a la contribución de sus padres hasta que cumplieran 18 años de edad, o 25 sólo en el caso que estuvieran estudiando, ii) o de forma independiente si aportaban al sistema de salud cuando

empezaran a trabajar. Pero, teniendo en cuenta que son los jóvenes precisamente quienes tienen las tasas más altas de desempleo y de empleo informal, que es a menudo el caso de muchos adultos, están obligados o a permanecer en el régimen subsidiado (lo que significa menos calidad y baja cantidad en los servicios) o simplemente, quedarse sin ningún tipo de cobertura. Si a esto se le agrega la inestabilidad laboral, la gente joven a menudo se afilia al sistema de salud (como es obligación para todos los trabajadores) pero solo mientras tengan un contrato de trabajo, y quedan sin sistema de salud el tiempo en que permanezcan desempleados: 13% de las personas menores de 20 años están fuera del sistema de salud y protección social (Profamilia, 2010).

De otro lado, la Resolución 412 del 2000 reguló, entre otros, el manual para la detección temprana de alteraciones del desarrollo del joven (entre los 10 y 29 años). Esta guía permite explorar el concepto de juventud en el sector salud y la forma en que sus necesidades son tenidas en cuenta.

De entrada, el título mismo de la Resolución marca una perspectiva biomédica en la forma de dirigirse a los jóvenes y su salud, que prioriza la detección de la enfermedad desde una óptica centrada en el paciente, y se aparta de una posibilidad de visión positiva a la promoción de la salud y la salud de la comunidad (OMS, 1986). Sin embargo, en la introducción y justificación de la Resolución, el Ministerio de Salud asume una perspectiva integral para la juventud, que no solo considera los puntos que puedan tocarse desde los términos de la salud física; también considera lo que tiene que ver con lo social, lo cultural, lo psicológico y lo biológico. Por ejemplo, el documento reafirma y construye desde el entendimiento de la salud en relación con el bienestar, y reconoce que la prevención y la promoción de la salud es la mejor estrategia para alcanzar el estado de bienestar de la gente joven. A pesar de esto, las acciones que se proponen están centradas en la detección de alteraciones de la salud física y la prestación de servicios de salud, lo cual hace que la forma de implementación de estrategias y programas operen de manera desarticulada.

Por su parte, no existe un mínimo de edad para participar en organizaciones de base o grupos comunitarios; sin embargo, cuando el interés de los ciudadanos se manifiesta para participar a través de mecanismos institucionales y espacios legales, existe un marco jurídico que se debe seguir.

Desde la Ley 720 de 2001 existe un Sistema Nacional de Voluntariado en Colombia, que ha sido implementado lentamente. Este sistema contiene información acerca de organizaciones que promueven el voluntariado y establece dos formas mediante las cuales se puede establecer una organización: la primera es contactar al Sistema Nacional de Voluntariado y buscar su aprobación para establecer un grupo comunitario sin representación legal; la segunda es armar legalmente una ONG, corporación o fundación, donde la junta directiva esté integrada por personas mayores de 18 años. Actualmente en Colombia existen aproximadamente 1,193 ONG (Departamento Administrativo de Organizaciones Solidarias, 2010).

De todas las organizaciones, solo el 18% están legalmente constituidas. El otro 82% está conformado por organizaciones de base, comunitarias y grupos independientes de personas (Departamento Administrativo de Organizaciones Solidarias, 2010). La constitución legal de una organización a veces puede ser necesaria para obtener financiación y para ser reconocida y confiable a los ojos de posibles aliados. Sin embargo, sostener organizaciones de esta naturaleza casi siempre está asociado a procesos difíciles, que es la razón por la que hay un porcentaje tan bajo en el Sistema Nacional.

Para la participación en espacios institucionales creados por ley, tales como partidos políticos y consejos de juventud, existen requisitos especiales para los jóvenes. La participación en partidos políticos, siempre será bienvenida independientemente de la edad, pero cuando el partido quiere hacer consultas entre sus seguidores, la Ley 1475 de 2011 permite que los jóvenes voten mientras sean mayores de 18 años. En los consejos de juventud la edad mínima para votar es menor; para elegir y ser elegido en el Consejo de Juventud municipal, la persona debe tener mínimo 14 años y máximo 26 (Decreto 89 de 2000). En el Estatuto de Ciudadanía Juvenil se permite tener hasta 28 años, pero solo si esa es su edad al momento de posesionarse.

3.5 Necesidades, derechos y responsabilidades de la

población joven

Las políticas de juventud tienen que atender los derechos de la juventud, así como las responsabilidades que los jóvenes tienen en su propio desarrollo. Pero es fundamental tener claras las necesidades específicas que los jóvenes tienen en el día a día. Esta sección se dedicará a estos tres aspectos.

En la lista de derechos que incluye la Constitución Política, hay un artículo específico (45) que habla de adolescentes y jóvenes, utilizando estos términos como sinónimos. La siguiente es la única referencia explícita a la juventud en todo el documento:

“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”

Este artículo es parte de la sección donde la Constitución establece los derechos sociales, económicos y culturales (Capítulo 2), y viene justo después de una larga lista de derechos de la infancia²⁸, donde explícitamente establece que los niños y las niñas “gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (Artículo 44).

Como se mencionó anteriormente, en Colombia dentro del marco legal interno existe una diferencia entre los derechos de los adolescentes y de los jóvenes. Con respecto a este punto, el ‘Plan Nacional de Juventud, bases

28. Artículo 44: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

para el plan decenal de Juventud 2005-2015' (Colombia Joven, 2004) apunta que "no es apropiado referirse indiscriminadamente a los derechos de los jóvenes sin hacer las diferentes consideraciones para jóvenes adultos y adolescentes menores de 18 años. Nuestras estipulaciones legales establecen esto como obligatorio".

La Constitución no menciona esto con respecto a la juventud (menores, adolescentes y jóvenes adultos); sin embargo, esto no quiere decir que los derechos de la juventud no deban ser reconocidos o protegidos. Los jóvenes también son miembros de la sociedad y sus derechos fundamentales deben ser reconocidos como tal.

Algo parecido ocurre si se miran las responsabilidades. El capítulo cinco de la Constitución establece una lista de "deberes y obligaciones" para todos los colombianos como contraposición de los derechos enunciados. "El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades" como (Artículo 95): respetar y dignificar el honor de ser colombiano; respetar y obedecer la Constitución y las leyes; respetar los derechos de los otros y no abusar de los propios; participar en la vida política, civil y comunitaria, entre otros. Pero no se refiere a ninguna población en particular que se relacione con estos deberes.

Pareciera como si la Constitución hubiera creado un situación de desequilibrio entre los derechos (tres capítulos completos con 71 artículos) y las responsabilidades (un capítulo con un solo artículo), y esto mismo sucede en otras disposiciones legales.

Por ejemplo, con su larga lista de derechos (como se mencionará más adelante), la Ley de Infancia y Adolescencia incluye responsabilidades para la familia, sociedad, Estado, los sistemas de educación y salud y aún los medios de comunicación, pero no dicta responsabilidades para los mismos niños, niñas y adolescentes. Solo en el Segundo Libro de la ley, se mencionan sus responsabilidades de manera implícita cuando se crea el 'Sistema de responsabilidad criminal' para adolescentes y procedimientos especiales para los casos en los que niños, niñas y adolescentes son las víctimas de crímenes.

De otra parte, el Código de Infancia y Adolescencia refuerza la titularidad de los derechos de todas las personas menores de 18 años y establece una lista de derechos que está en la misma línea de marcos internaciona-

les como la Convención de Derechos del Niño, mencionada anteriormente. También indica que:

“...Los niños, las niñas y los adolescentes gozan de las libertades consagradas en la Constitución Política y en los tratados internacionales de Derechos Humanos. Forman parte de estas libertades el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal; la libertad de conciencia y de creencias; la libertad de cultos; la libertad de pensamiento; la libertad de locomoción; y la libertad para escoger profesión u oficio” (Artículo 37).

Mientras tanto, el objetivo (Artículo 1) del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, establece “el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil (... y) el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales”.

Sin embargo, refuerza la existencia de una amplia ley de derechos en su artículo seis que establece:

“Los jóvenes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, y en las normas que los desarrollan o reglamentan. El presente Estatuto busca reafirmar la garantía en el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto a nivel individual como colectivo de la población joven, a través de medidas de promoción, protección, prevención y garantía por parte del Estado para esta población. El Estado dará especial atención a los y las jóvenes desde un enfoque diferencial según condiciones de vulnerabilidad, discriminación, orientación e identidad sexual, diversidad étnica, cultural, de género y territorial”.

Además, resalta los criterios para “garantizar el goce real y efectivo de los derechos de los jóvenes” (artículo 7): prevención, protección, sanción, acceso, disponibilidad, retención, calidad, sostenibilidad y participación.

Este estatuto hace un esfuerzo para resaltar la identificación de las responsabilidades de las personas jóvenes en Colombia, declarando que ellas,

“...tienen el deber de acatar la Constitución Política y las leyes; respetar los derechos ajenos, actuar con criterio de solidaridad y responsabilidad; respetar a las autoridades legítimamente constituidas; participar en la vida social, cívica, política, económica y comunitaria del país; vigilar y controlar la gestión y destinación de los recursos públicos; colaborar con el funcionamiento de la justicia, proteger los recursos naturales y culturales y contribuir en la construcción de capital social e institucional” (Artículo 10).

El Estatuto también impone el deber del Estado de “facilitar al joven condiciones que le permitan el cumplimiento de sus deberes de manera calificada y cualificada” (Artículo 10).

Es importante mencionar que la mínima mención de responsabilidades para los jóvenes establecida en el marco jurídico colombiano, podría basarse en una visión mucho más amplia de los derechos que establece que cuando un derecho está presente, siempre estará relacionado con una obligación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2002).

En general, parece que al menos la legislación que se mencionó antes cuenta con un amplio cubrimiento de los derechos de los jóvenes, con la excepción de uno muy importante que evitó que Colombia firmara y ratificara la Convención Iberoamericana de los derechos de la Juventud: el derecho de objeción de conciencia a prestar el servicio militar obligatorio.

Hasta ahora este derecho ha abierto grandes debates en el país, pero en 2009 la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-728 en la que reconoce la existencia del derecho de objeción de conciencia al servicio militar, afirmando que “el derecho existía en el sistema legal colombiano como una derivación directa de la libertad de conciencia estipulado en el artículo 18 de la Constitución Nacional”²⁹. Adicionalmente la Corte Constitucional exhortó a la regulación de este derecho en el Congreso colombiano; hasta ahora ha habido tres intentos de hacerlo, el más reciente en el 2011.³⁰

29. Maldonado, D. (2009) “¿Cuándo se puede usar la objeción de conciencia para no prestar servicio militar?, Semana.com, recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/linea-ciudadana/articulo/cuando-puede-usar-objecion-conciencia-para-no-prestar-servicio-militar/109225-3>

30. Para ampliar la información sobre estos proyectos de ley se puede consultar la página objetoresporbogota.org.

3.5.1 Protección y monitoreo de los derechos de la juventud

Como se mencionó anteriormente, hay una diferencia entre la protección de los derechos de los adolescentes y los de la juventud. La familia, el Estado y la sociedad juegan un papel importante en el cuidado de los derechos de la niñez, mientras ,

“...Para los jóvenes, lo central es avanzar en la garantía de sus derechos de primera y segunda generación, y en la consideración de situaciones específicas en virtud de su condición de jóvenes, así como orientar acciones hacia la consolidación y el respeto de los derechos de aquellas personas jóvenes que en algunas circunstancias, por el sólo hecho de su edad, padecen vulneraciones más severas, o negaciones absolutas de sus derechos”

(Colombia Joven, 2001)

Esto quiere decir que aunque la prioridad es otorgada a la protección de los derechos de los adolescentes, la protección de los derechos de la población joven alcanza una mayor prioridad cuando se dan circunstancias especiales de negación o violación severa. De este tema se hablará más adelante.

Es importante notar que, tanto en las disposiciones para jóvenes como para adolescentes, no hay una diferenciación específica entre el rol que las diferentes entidades territoriales deberían jugar en la protección de sus derechos; sin embargo, tal como se menciona en el próximo capítulo, hay una clara diferencia entre las responsabilidades de cada entidad territorial al respecto de disposiciones de servicio y políticas de juventud (Colombia Joven, 2004). Además, otras autoridades nacionales han establecido directrices para la protección de los derechos de los jóvenes.

Por ejemplo, en el reconocimiento de los derechos de los jóvenes (incluidos adolescentes), el Código de infancia y adolescencia establece:

“Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta”

(UNICEF, 2007)

El mismo documento hace solicitudes a diferentes entidades territoriales en el país para “movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional”. Adicionalmente, se indica a alcaldes y gobernadores que deben incluir en sus Planes de Desarrollo todos los recursos necesarios para la promoción efectiva, protección y defensa de los derechos humanos de la población joven.

La oficina del Procurador General determina que, para la inclusión de programas, proyectos y recursos en beneficio de jóvenes y adolescentes en los Planes de Desarrollo, se deben hacer diagnósticos para permitir “ajustar los temas prioritarios que se deben atender en los planes e identificar estrategias que serán implementadas en el corto, mediano y largo plazo” (Procuraduría General, 2006). Adicionalmente, ordena la realización de procesos de rendición de cuentas para llegar a las metas incluidas en los planes, así como la ubicación de recursos y su implementación (Procuraduría General, 2006).

Con relación a grupos minoritarios de jóvenes vulnerables, existen disposiciones especiales para sus derechos y su protección. Por ejemplo, el Código de Infancia y Adolescencia establece que “niños, niñas y adolescentes indígenas y de otros grupos étnicos, puedan gozar de los derechos consagrados en la Constitución, así como de instrumentos internacionales de derechos humanos y el código mismo, sin perjuicio de los principios que gobiernan sus culturas y su organización social” (Artículo 13). En referencia a la protección de sus derechos, el Código indica que “en los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos las obligaciones de la familia se establecerán de acuerdo con sus tradiciones y culturas, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos” (Artículo 39, parágrafo).

En 2008, la Corte Constitucional (Auto 251) reconoció la necesidad de establecer la protección de los derechos fundamentales de niños y adolescentes desplazados por la violencia (...) en el estado de cosas inconstitucional establecido en la Sentencia T-025 de 2004. Debido a esta decisión, Colombia Joven y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) crearon una guía para ‘el cuidado integral y diferencial’ de niños, jóvenes y ado-

lescentes en situación de desplazamiento. El enfoque diferencial también es mencionado en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

3.5.2 Derechos y responsabilidades en educación, salud y participación

La Constitución Política garantiza a sus jóvenes el derecho a la protección y formación integral, e indica que también el Estado y la sociedad están comprometidos a proveer “una activa participación de los adolescentes en organizaciones públicas y privadas que sean responsables por la protección, educación y progreso de la juventud” (Artículo 45).

Colombia considera la educación como uno de los pilares fundamentales para alcanzar el desarrollo económico y social en el país así como para fortalecer la competitividad (Página oficial del Ministerio de Educación Nacional, 2014). En Colombia se maneja además el concepto de educación para el trabajo y el desarrollo humano, entendiendo esta como la que,

“...Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Comprende la formación permanente, personal, social y cultural, que se fundamenta en una concepción integral de la persona, que una institución organiza en un proyecto educativo institucional y que estructura en currículos flexibles sin sujeción al sistema de niveles y grados propios de la educación formal.”

(Ministerio de Educación Nacional, 2010)

Finalmente, el Ministerio de Educación declara que este sistema está enfocado a garantizar que todos los colombianos tengan acceso a una formación orientada al trabajo productivo, a través de formación, educación y certificación de las competencias laborales de la gente.

Por su parte, el derecho a participar es uno de los derechos que ha sido atendido por políticas públicas explícitas de juventud tanto en el nivel territorial (políticas de juventud en municipios y departamentos) como en el nacional (como el Estatuto de Ciudadanía Juvenil). Sin embargo, esto no necesariamente quiere decir que este derecho ha sido exitosamente garantizado o que los mecanismos que lo soportan han sido efectivamente implementados. Es el caso de la Ley de Juventud de 1997 que creó el Sistema Nacional de Juventud como su unidad básica. Los Consejos de juventud fueron pensados para existir en cada municipio del país – casi mil – pero solo se crearon 19 en algunos departamentos³¹, por lo que el Sistema en realidad nunca nació (de esto se hablará ampliamente en el capítulo cuatro).

Aunque la mencionada Ley fue creada “a partir de buenas intenciones, ha tenido dificultades en su implementación porque restringió la participación sólo a los jóvenes que hicieron parte de los consejos” (Lizarazo, 2013) sin reconocer otras formas de participación ciudadana no tradicionales.

Las organizaciones de jóvenes se dieron cuenta que en el papel les habían dado el derecho a participar pero que había una débil implementación de la Ley de Juventud. Por esto, un grupo de organizaciones de jóvenes lideraron una propuesta que desembocó en la aprobación en 2013 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Esta nueva ley reconoce nuevos tipos de organización y participación juvenil, define una nueva estructura del Sistema Nacional de Juventud, reconoce la ciudadanía juvenil, busca proteger los derechos que de allí se desprenden, entre otros. Adicionalmente, esta ley dicta directrices y una línea de tiempo específica para la participación de los jóvenes en la creación de nuevas políticas públicas dirigidas a los jóvenes.

En resumen, el contexto actual de los jóvenes reconoce el derecho a participar de diferentes maneras y espacios. La ley obliga al Estado a reconocer organizaciones formales e informales y consultarles cuando una política pueda afectarlas. El reto ahora ver cómo esta ley será implementada en los territorios y cómo supera los obstáculos que se le presentan, asuntos que serán atendidos de forma amplia en el siguiente capítulo.

31. Colombia Joven “los consejos de juventud en Colombia”, recuperado de: <http://ow.ly/BK7WJ>

3.5.3 Necesidades de la población joven

Uno de los pasos del ciclo de las políticas públicas es la planeación. En el es importante identificar el contexto en el que se desarrollará la política, que implica un análisis de información. Aunque han existido dos sistemas de información sobre juventud (SIJU, 2003; JUACO, 2012) y tres encuestas nacionales de juventud, los datos disponibles no pueden ser discriminados de forma que permita entender las realidades de la población joven aparte del total de la población. Por lo tanto, se necesita un sistema nacional de información efectivo e integrado, donde la población joven y las partes interesadas en el tema puedan encontrar la información que necesitan.

La sociedad civil y el Sistema Nacional de Juventud tienen que desempeñar un rol muy importante a la hora de resolver problemas alrededor de la producción, custodia y distribución de información acerca de la población joven, sin embargo su representatividad y alcance son limitados, por lo que no hay una consideración completa de las necesidades de la juventud en el ciclo de la creación de políticas, especialmente en relación con políticas nacionales que involucran a jóvenes de poblaciones vulnerables.

Producción, custodia y divulgación de la información acerca de la juventud

El Sistema Nacional de Información sobre la Situación y la Prospectiva de la Infancia y la Juventud en Colombia (SIJU) fue la primera plataforma de información en temas de juventud. Se creó en 2003, e incluyó “indicadores sobre infancia y juventud, estado del arte sobre investigaciones en juventud y portafolio de ofertas para jóvenes de instituciones públicas y privadas y no gubernamentales en los niveles nacional, departamental y municipal”. (Portal Avanza, 2007).

Aunque SIJU fue creado bajo una serie de esfuerzos combinados de instituciones nacionales (ICBF, Colombia Joven) e internacionales (UNICEF, UNFPA, GTZ), la plataforma no fue lo suficientemente fuerte para convertirse en un líder en información de jóvenes. Los datos no eran actualizados de forma sistemática y la visualización de su importancia no fue exitosa. Esta es la razón por la que el borrador del documento CONPES – que fue discutido (aunque no aprobado) en 2010 – resalta la necesidad de promover un sistema más robusto en la información de jóvenes.

Con el fin de atender esta necesidad evidente, se creó en 2013 el Sistema Nacional de Juventud y Adolescencia en Colombia (JUACO), siguiendo un mandato del Estatuto Nacional de Ciudadanía Juvenil. JUACO pretende “proveer estadísticas, herramientas técnicas, temas operacionales y metodológicos asociados con el tema de jóvenes”. De acuerdo a su página web, a principios del 2015 JUACO tenía más de 550 documentos relacionados con temas de jóvenes, alrededor de 70 leyes y otros instrumentos de política pública, y más de 20 reportes de diferentes alcances políticos.

Pero si se mira de cerca la información en la página web de JUACO, es posible descubrir que mucha de la información publicada está desactualizada. Adicionalmente, el formato de JUACO, igual que el del SIJU, es de uso limitado porque no ofrece un rango muy amplio de documentos o información, y no es presentada en un formato que pueda ser usado fácilmente con fines de análisis.

En términos de salud, por ejemplo, existe información indiscriminada especialmente en lo relativo a indicadores de cobertura, y datos sobre traumas/accidentes, muertes, violencia familiar y doméstica, heridas personales, entre otros. Sin embargo, la información más amplia acerca de los principales problemas de salud que enfrenta la juventud colombiana no está disponible ni tampoco se puede conseguir, intentando hacer asociaciones con dos o más variables. Hasta ahora, JUACO solo muestra datos aislados a nivel nacional, sin tocar puntos tan importantes como entender o mejorar el verdadero estado de la salud de los jóvenes a nivel local.

En términos de empleo, JUACO muestra información acerca del mercado laboral para los jóvenes, con tasas de empleo y desempleo así como datos de la población en edad de trabajar, con datos suministrados por el DANE y actualizados al 2014. Sin embargo, esta información no está clasificada por género o por origen rural o urbano, por ejemplo. En lo que se refiere a educación la información se enfoca en el tema de educación superior, donde puede encontrarse datos como: la tasa de cobertura de educación superior hasta 2013, inscripciones de educación superior por género hasta 2013, y finalmente, datos de estudiantes graduados de educación superior a 2011. Por otro lado, el sistema no contiene ninguna información acerca de la educación que reciben los estudiantes colombianos entre pre escolar y el grado once de secundaria.

Además de estas fallas en estos esfuerzos por agrupar datos de juventud, no existe una recolección autónoma de datos y su procesamiento con el fin de crear nueva información. Desde 1991, como una responsabilidad de la institución encargada del tema de juventud, se han hecho dos Encuestas Nacionales: la primera en el 91, realizada por la Consejería de la Juventud, Niñez y Familia, y la segunda en el 2000, en cabeza del Viceministerio de la Juventud. Se formuló una nueva encuesta en 2012, pero a finales del 2014 no se había aún implementado. Colombia Joven calcula que los resultados finales de esta se presentarán en 2016, cuatro años después de haber iniciado el proceso.

Además, la mayoría de los datos de la encuesta de 1991 no están disponibles, y como las preguntas que se hacen en cada encuesta varían, hacer un cruce de información entre los datos de cada una de ellas, para medir el impacto de las políticas públicas, es imposible. De acuerdo a información confiable suministrada por una persona que trabajó en el diseño de la encuesta de 2013, los resultados de esta nueva encuesta tampoco serán comparables con los de las anteriores.

Ahora bien, no hay información disponible en el campo de la participación de la población joven. En el 2011 la Corporación Ocasá (socio local de esta investigación) hizo una solicitud de información sobre cuántos jóvenes participaron como candidatos en las elecciones de ese año, a lo que la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó que el cruce de bases de datos y la producción de este requerimiento costaba aproximadamente \$40.000 dólares, por lo tanto fue imposible obtener dicha información. Obstáculos como este hacen imposible entender de manera precisa la situación de la participación juvenil en política y esto es un serio impedimento para el desarrollo de una política de juventud.

Además, no existe información exacta acerca de cuántos jóvenes están involucrados en organizaciones, y tampoco hay un dato aproximado del número de ONG trabajando con jóvenes en el país. Esto dificulta el análisis del impacto de las políticas públicas que tienen que ver con la participación de los ciudadanos jóvenes o el desarrollo de la sociedad civil colombiana en el sector de la juventud.

Con respecto a la salud, las necesidades y objetivos de la información difieren entre los niveles locales, territoriales y nacional; además, aunque

ha habido avances en información de salud desde la Ley 100/1993, todavía no existe un sistema de información unificado, efectivo y amigable que permita análisis profundos y/o que pueda servir para tomar decisiones (Contraloría de Bogotá, 2007).

En cuanto a educación, en el 2002 el Ministerio empezó la tarea de mejorar y reforzar los sistemas de información dentro del sector educativo en todos los niveles, con el fin de contar con estadísticas claras, confiables y actualizadas que revelaran el estado de la educación, y que facilitaran el proceso de toma de decisiones. Como resultado de esto, el Ministerio tiene ahora diferentes sistemas de información disponibles para primaria y secundaria. También cuenta con información en educación superior y educación para el trabajo. Es importante destacar que estos sistemas tienen mucha información actualizada en estos temas.

En un análisis de los primeros 10 años de la Ley de Juventud de 1997, Dina Krauskopf recomendó que “en las próximas estadísticas que traten de caracterizar a los jóvenes, no deben enfocarse en los defectos de los jóvenes y en sus problemas, sino destacar sus aportes a la comunidad”. Habrá que esperar hasta que se publiquen los resultados de la encuesta del 2013 para comprobar que esta importante recomendación haya sido tomada en cuenta.

Participación como una solución parcial a la falta de información

Teniendo en cuenta la situación anteriormente descrita, la participación gana una importancia cada vez mayor como forma de influir en la formulación de políticas, porque podría traer al escenario político las necesidades de los jóvenes que no son recogidas en las encuestas. Esta es la razón por la que las dos leyes de juventud que ha tenido el país han tenido un interesante proceso de participación.

“La Ley de Juventud (1997) fue formulada a través de un proceso social de toma de decisión que incluyó instituciones, organizaciones e individuos interesados en el desarrollo de la juventud, permitiendo un diálogo integral y plural” (Russell & Solórzano, 2001). El proceso de discusión y preparación para adoptar la ley, tomó casi seis años.

Con respecto al Estatuto de Ciudadanía Juvenil, el proceso empezó antes de 2010 con el trabajo conjunto de partidos políticos (Movimiento Indepen-

diente de Revolución Absoluta – Mira y el Partido Liberal, que tenían sus propias propuestas para modificar la Ley de Juventud de 1997), sus grupos de jóvenes, y una serie de jóvenes activistas y organizaciones que crearon escenarios de debate para crear una sola propuesta de ley (Juventudes Colombia, 2013). El proceso logró la participación de más de 2.000 jóvenes de 28 departamentos (JuventudEs Colombia, 2013). Además de la adopción del Estatuto, un grupo de instituciones públicas, activistas, ONG y grupos de jóvenes han estado trabajando en la reglamentación de las principales acciones establecidas.

Es necesario mencionar brevemente la relación entre los paradigmas de las políticas de juventud que se describieron al principio del capítulo, así como la percepción y análisis de las necesidades de los jóvenes. Cuando la política pública está basada en un concepto de la juventud como un periodo de transición, los jóvenes se invisibilizan, de manera que la misma política impide que desarrollen sus capacidades para entender completamente sus problemas; por lo mismo, eventualmente ellos no tendrán la posibilidad de hacer diagnósticos adecuados de sus propias necesidades. “Aún los mismos jóvenes están convencidos de que sus problemas son aquellos que les son asignados (...). Los jóvenes han oído muchísimas veces que su principal problema es el consumo de droga, y ahora ellos están convencidos que su problema más grave son las drogas”, y lo mismo sucede con la promiscuidad (Krauskopf, Gobernación de Antioquia, 2007).

El rol de la sociedad civil

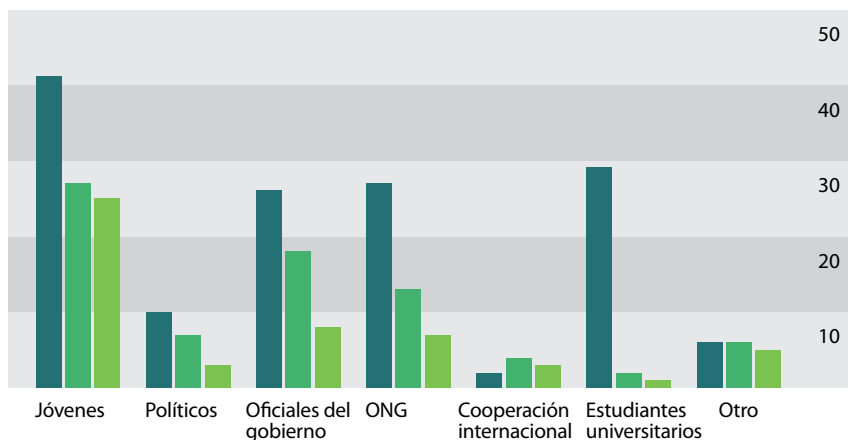
Para solucionar los problemas en la producción, custodia y distribución de información de juventud, la sociedad civil y el Sistema Nacional de Juventud juegan un papel fundamental. Las organizaciones de jóvenes y las ONG han tenido un puesto prioritario en el diseño de las dos leyes de juventud que conoce el país. Como lo muestra el gráfico 19, en un estudio comparativo (2001) de la construcción de política pública de juventud en Colombia, Nicaragua y República Dominicana, la participación de la sociedad civil en Colombia es la más alta en cantidad, y también más alta que la influencia de funcionarios del gobierno en los procesos de adopción.

Así como no hay certeza del número de ONG en Colombia, es muy difícil identificar el impacto de su trabajo. Sin embargo, si se analiza la infor-

Gráfico 18

Número de actores sociales que influenciaron la construcción de política por país y categoría

- Colombia
- República Dominicana
- Nicaragua



Fuente: “ilustración propia” basada en información de Solorzano y Russell, 2001

mación suministrada por 305 organizaciones nacionales y del departamento de Antioquia, en 2010 y 2011, como se muestra en la siguiente tabla, puede verse que el impacto obtenido no es nada despreciable. (Ver tabla 7).

Tabla 7

Organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proyecto ONG por la Transparencia (2009 y 2010)

Número	305
Fundadas por jóvenes	5
Sirven a la juventud	229
Población beneficiada	4.418.000

Ingresos anuales (billones de dólares)	428
Trabajos creados	23.489
Empleados jóvenes (> 30)	7.085

Fuente: Construcción propia con datos de ONG por la Transparencia 2010 y 2011

Desafortunadamente, no existe información muy clara acerca de las ONG de jóvenes ni de colectivos de jóvenes que no han sido creados oficialmente. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, su influencia ha sido notoria a la hora de hacer políticas en el país. No sorprende que Libardo Sarmiento (2000) afirme que: “La continuidad de los programas de jóvenes, aunque débil (...) se explica 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”.

Sin embargo, hay que reconocer que las organizaciones asociadas con las políticas que afectan a los jóvenes enfrentan los mismos problemas tradicionales que la sociedad civil colombiana: problemas de legitimidad, representatividad, impacto, capacidad para rendir cuentas, etc.

De otro lado, el Sistema Nacional de Juventud, como se formuló en la Ley de Juventud de 1997, tenía sobre sí grandes expectativas de facilitar la transformación de las necesidades de los jóvenes en políticas, desde los Consejos Municipales de juventud hasta el Consejo Nacional; sin embargo, como fue mencionado anteriormente, este sistema logró menos del 50% de lo esperado (JuventudEsColombia, 2011), lo que no permitió tampoco una fuerte representación de los jóvenes en las políticas públicas.

3.6 Conclusiones

El desarrollo de la política de juventud en Colombia ha estado marcado por varias tensiones: políticas sectoriales contra políticas poblacionales; enfoques centrados en la edad que se oponen a definiciones de juventud aún más complejas; visiones tradicionales y conservadoras contra ideas más

progresivas y liberales; y protección de niños y adolescentes primero que el desarrollo de la juventud.

Aparte de la presión histórica reciente, la tradición de la política pública en Colombia otorga más importancia a un enfoque sectorial que al poblacional o a una visión intersectorial. Como se verá en los próximos capítulos, para considerar completamente las políticas que afectan a los jóvenes es fundamental tener en cuenta las políticas sectoriales, especialmente porque estas suelen contar con mayor asignación de recursos y apoyo internacional.

Esto, aunado a la lenta evolución de la visión que la sociedad y los encargados de hacer las políticas tienen en relación con la juventud, han creado una coexistencia de políticas que afectan las vidas de los jóvenes, con diferentes aproximaciones que van desde lo más tradicional a lo más avanzado, con instituciones que trabajan de manera aislada y que incluso, tienen diferentes definiciones de juventud.

La historia colombiana ha estado plagada de acciones de los sectores de la economía tradicional y la elite política, incluidas y apoyadas por la Iglesia Católica con el ánimo de mantener el statu quo, que ha marcado ampliamente el escenario donde la política de juventud y las políticas sectoriales relacionadas con el tema han sido construidas e implementadas.

Así mismo, el choque entre las políticas que afectan a los adolescentes y aquellas relacionadas con los jóvenes, han creado tensiones que abarcan desde desarrollos legales hasta acuerdos institucionales, y afectan desde la asignación de dineros hasta el monitoreo de políticas de juventud.

Además de estas tensiones, otro obstáculo relevante en lo que tiene que ver con las políticas de juventud es la falta de información actualizada y diferenciada, que genera que las políticas no tengan un diagnóstico adecuado y no tengan como un punto de partida las necesidades de los jóvenes. Esto ocurre debido a un sistema incompleto de información de juventud, independientemente de los esfuerzos que la sociedad civil ha hecho, incluida la academia.

En los próximos capítulos las políticas públicas actuales serán descritas y analizadas, teniendo en cuenta estas tensiones y obstáculos.

A grayscale world map is shown in the background. The map is centered on the Americas, with North and South America clearly visible. Colombia, located in northern South America, is highlighted in white, making it stand out from the rest of the map which is in shades of gray.

Juventud y
Política Pública en

Colombia

Realidades de la política

4



4.1 Introducción

Este capítulo explora los más importantes documentos de política pública de juventud de carácter nacional. Así mismo, presenta iniciativas clave, programas y planes de acción que han sido incluidos en muy diversos escenarios de la política pública nacional y que también han impactado la vida de la población joven colombiana. Además, revisa algunas instituciones públicas asociadas con la implementación de políticas públicas de juventud, incluyendo su rol en escenarios y procesos dentro de la esfera de juventud en el país.

4.1.1 Un vistazo general a las políticas existentes

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, una política pública es solo una de las muchas herramientas que tiene el Estado para transformar las vidas de sus ciudadanos. Las políticas públicas pueden ser explícitas o implícitas:

“Las políticas explícitas están asociadas a la legislación, programas y guías que pretenden transformar la situación de la población joven y garantizar el ejercicio de sus derechos y la promoción de su participación. Las políticas implícitas son leyes, regulaciones y otras directivas que no nacen para influir directamente las situaciones específicas de la población joven, pero tienen impactos positivos o negativos en ella”.

(Paiza joven – GTZ, 2004)

Para empezar, es importante tener en cuenta que los documentos de políticas de juventud que serán investigados fueron en su mayoría concebidos en relación con los planes de desarrollo de los diferentes niveles gubernamentales (nacional, departamental y municipal) vigentes en los periodos que fueron emitidos. Los planes de desarrollo son documentos que brindan guías estratégicas para las políticas públicas y son instrumentos legales y formales mediante los cuales los objetivos de los gobiernos están señalados, permitiendo una evaluación objetiva de su alcance (DNP, 2014).

La Constitución Política colombiana en la descripción del rol de las diferentes regiones del país, establece que:

“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.” (Artículo 33)

Los documentos de las políticas más importantes a los que se harán referencia en este capítulo, están listados en la tabla 8.

Tabla 8

Documentos de política incluyendo tipo de documento, autor y año

Documento de política	Tipo de documento	Autor	Año
Política social para los jóvenes y las mujeres	Guía de política pública	Conpes	1992
Creación del sistema de Seguridad Social. Ley 100 de 1993	Ley	Congreso	1993
Ley General de Educación	Ley	Congreso	1994
Conpes de juventud	Guía de política pública	Conpes	1995
Ley de juventud Ley 375 de 1997	Ley	Congreso	1997
Hacia una política pública de juventud en Colombia: Herramientas para su construcción e institucionalización	Memorias de procesos consultivos	Colombia Joven	2001
Política Nacional de Juventud: bases para el Plan Decenal de Juventud 2005 - 2015	Guía de política pública	Colombia Joven	2004

10 años del plan de educación	Planeación	Ministerio de Educación	2005
Ley de infancia y adolescencia. Ley 1098 de 2006	Ley	Congreso	2006
Política Nacional de Juventud	Guía de política pública	Conpes	2010
Reforma al sistema general de salud y seguridad social. Ley 1438/2011	Ley	Congreso	2011
Estatuto de ciudadanía juvenil. Ley 1622 de 2013	Ley	Congreso	2013
Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes	Guía de política pública	Conpes	2014*

4.1.2 Políticas explícitas de juventud

Inicialmente se describirán cuatro documentos producidos por el Consejo Nacional para Política y Economía Social (Conpes) entre el 1992 y el 2014; después se mencionará el Plan Decenal de Juventud 2005-2015, y finalmente, se analizarán de forma comparativa las dos leyes: la Ley Nacional de Juventud de 1997 y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil de 2013.

Documentos Conpes

Con el fin de brindar insumos para la política pública de juventud y organizar la oferta estatal dirigida a los jóvenes, el Conpes³² preparó cuatro

32 El Conpes “coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre desarrollo de políticas generales que son presentados en cada sesión”. Por lo tanto, el CONPES ofrece guías macro para las políticas públicas. Fue concebido en 1950 como una guía para la política económica (3806 documentos a mayo del 2014), pero en 1992 (Decreto 2132) fue complementado con un componente social (172 documentos a marzo de 2014), que elaboró los documentos que serán expuestos a continuación. Por su parte, el CONPES social está dirigido por el Presidente de la República y está integrado por los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Agricultura, Transporte, Trabajo y Seguridad Social, y el Director del Departamento de Planeación Nacional.

documentos que han sido reconocidos como Políticas Nacionales de Juventud (Colombia Joven, 2004); sin embargo, solo tres de estos han sido publicados oficialmente³³. Los cuatro documentos comparten características similares, pero sus diferencias muestran el estado de la política de juventud al momento de ser desarrolladas.

Los cuatro documentos fueron liderados en su momento por la institución dominante en temas de juventud: el programa presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1992; el Viceministerio de la Juventud, 1995; Colombia Joven, 2014 (tabla 9).

Tabla 9
Información en documentos Conpes

Año	Autor	Rango de edad
1992	Programa presidencial para la juventud, la mujer y la familia	12 a 24
1995	Viceministerio de la juventud	15 a 25
2010	Sin información	14 a 26
2014	Colombia Joven	14 a 28

Sarmiento (2002) considera al Conpes de 1992 como la primera política pública explícita de juventud en el país. En sus criterios básicos, este documento planteó la creación y refuerzo de diferentes espacios de participación; le otorgó una especial atención a desarrollar la capacidad institucional de los municipios, y a la necesidad de promover la equidad de género (Sarmiento, 2002). Los objetivos que pretendía el Conpes del 92 eran asegurar la máxima participación de la juventud, así como mejorar sus condiciones de vida. Las estrategias planteadas para alcanzar estos objetivos estaban relacionadas con: desarrollo humano, integración a la vida económica, participación y organización.

33. Aunque el CONPES del 2010 no fue publicado, se incluyó en el análisis por contener información de utilidad para la investigación.

El segundo Conpes presentado en 1995, tuvo dos criterios básicos con relación a los jóvenes: i) el reconocimiento del joven como un sujeto de derechos y deberes; y ii) la participación de los jóvenes y la expansión constante de oportunidades para su desarrollo (Sarmiento, 2002). Con el fin de dirigir estos objetivos, el plan de acción buscaba apoyar el desarrollo personal de los sujetos jóvenes, una formación integral, participación ciudadanía (enfocada en injerencia en las políticas locales), integración en la vida laboral y el refuerzo a instituciones que trabajan con jóvenes.

En 2010, se preparó un documento Conpes que nunca se publicó. Su objetivo era “establecer los lineamientos de política pública que garanticen desde una perspectiva diferencial el efectivo goce de los derechos humanos de los jóvenes; la ampliación de sus capacidades y de las oportunidades de acceso a un desarrollo integrado y sostenible”. Los objetivos estratégicos eran: i) reforzar el Sistema Nacional de Juventud; ii) apoyar la coordinación del Estado a nivel nacional y regional, y con la sociedad civil; iii) estimular y promover mecanismos que alienten la participación juvenil; y iv) garantizar la disponibilidad de recursos.

El CONPES de 2014 se enfoca específicamente en educación y empleo. Tal como se consigna en el documento, su objetivo central es “Implementar estrategias que garanticen el tránsito de los jóvenes al mundo laboral en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran”. Con este propósito, el documento plantea cuatro estrategias: i) Promover el capital social y la recuperación de la confianza como factores para la minimización de las condiciones de vulnerabilidad; ii) Impulsar la generación y ampliación de capacidades y competencias de los adolescentes y jóvenes a través de la formación; iii) Mejorar la transición de los jóvenes al mundo laboral en condiciones dignas y decentes; iv) Fortalecer la coordinación institucional en torno a las oportunidades para los jóvenes.

Bases para el Plan Decenal de Juventud

En 2001, Colombia Joven publicó el documento ‘Hacia una política pública de juventud en Colombia: herramientas para su construcción e institucionalización’. Este documento buscaba sistematizar una serie de actividades organizadas por Colombia Joven y otras instituciones nacionales e internacionales, realizadas en 18 meses, con el objetivo de promover la

creación de programas, proyectos y acciones en favor de los jóvenes colombianos.

Este documento apuntaba a ser una herramienta para un Diálogo Nacional ('Presente y futuro de los jóvenes') que pretendía crear una guía principal para el desarrollo de la política de juventud en el país. Incluía la construcción de una línea base de la situación de la juventud en general y las dinámicas de la organización y participación de los jóvenes, así como algunas guías generales y metodológicas de una política pública de juventud.

Siguiendo el desarrollo del documento del 2001, en el 2004 Colombia Joven publicó la 'Política Nacional de Juventud, bases para el plan decenal de juventud 2005-2015', que incluye un marco general a la Política Nacional de Juventud en Colombia, de acuerdo al Plan de Desarrollo del 2003. Este marco reconoce a la juventud como "sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia social." (Colombia Joven, 2004).

De acuerdo a Colombia Joven (2004), este documento fue:

"(...) construido con la participación de la juventud colombiana y de las instituciones y organizaciones que trabajan con este grupo poblacional. La base para su formulación son los resultados de las Mesas de Diálogo "Presente y Futuro de los Jóvenes", realizadas en el año 2002 y en las cuales tomaron parte aproximadamente 8.000 jóvenes y 1.600 adultos, así como el conjunto de estudios, investigaciones y documentos, y los consensos a que se ha dado lugar en diversos escenarios de debate y discusión."

(Colombia Joven, 2004)

En su presentación, el documento deja en claro que la política nacional de juventud no es sólo "el conjunto de actividades que realiza el Programa Presidencial Colombia Joven, sino todos los esfuerzos y acciones que se adelantan desde las diferentes instituciones sectoriales de la administración pública y cuyos destinatarios principales, directa o indirectamente, son los jóvenes" (Colombia Joven, 2004). Esto indica el claro reconocimiento de la existencia de políticas de juventud y políticas sectoriales que afectan/impactan en los jóvenes, o lo que llamamos en este documento políticas de juventud explícitas e implícitas, respectivamente.

De hecho, ese documento es una invitación directa al sector de la juventud para trabajar de una manera coordinada para encontrar soluciones a los problemas identificados, y asegurar la implementación de sus contenidos. El documento asegura haber adoptado una perspectiva poblacional que se dirige a “reforzar la relación y mejorar la coherencia de las políticas sectoriales de juventud a nivel nacional” (Colombia Joven, 2004).

“El documento representaba un paso fundamental en la regulación de la Ley 375 de 1997, conocida como Ley de Juventud” (Plan Decenal para la juventud no parece ser una prioridad del Gobierno, 2010). Se enfocaba en el desarrollo de directrices que podían usarse en:

“Construir herramientas, evaluar modelos y proyectos, proponer iniciativas novedosas y transmitir metodologías con el objeto de que todo ello pueda traducirse en políticas de juventud territoriales, especialmente municipales, construidas a partir de las iniciativas locales y que, con el apoyo de los demás niveles territoriales, conviertan los lineamientos de la Política Nacional de Juventud en acciones específicas adecuadas a los intereses y necesidades de cada territorio”

Colombia Joven, 2014

Esto quiere decir que este documento fue inicialmente pensado para ser una guía para autoridades municipales y departamentales a cargo del desarrollo de las políticas de juventud.

El principal enfoque del documento es expandir las capacidades de los jóvenes y ofrecerles la posibilidad de participar en diferentes escenarios del desarrollo democrático, social y económico y cultural (Colombia Joven, 2004). En línea con la clasificación de las políticas introducida al principio del capítulo anterior, puede interpretarse que el documento parte de una aproximación avanzada al asumir a los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo antes que sujetos en transición a la adultez, o como un riesgo para la sociedad, como solían tratarlos las visiones reduccionistas y tradicionales (esto se discutió ampliamente en el capítulo 2).

Dentro de los nueve criterios en los que el documento enmarcó la política de juventud, cuatro son particularmente relevantes para este informe:

1. Expansión de capacidades institucionales de autoridades regionales (particularmente agencias especializadas o funcionarios de gobierno a

cargo de temas de juventud) y otras instituciones como organizaciones sociales y comunitarias (sobre todo, lideradas por jóvenes, o enfocadas en ellos).

2. La adopción de una perspectiva poblacional, que influya en la división sectorial, indicando el desarrollo transversal e integral de la política de juventud y estableciendo que la política de juventud no reemplaza ninguna política poblacional o sectorial de alcance nacional.
3. Referencias a asignaciones de presupuesto por parte de los sectores, considerando que “la porción más significativa de las políticas relacionadas con la juventud corresponde a competencias sectoriales”, lo que indica la necesidad de transversalización e integración no solo de la actividad programática, sino también de presupuesto.
4. La relación con planes de desarrollo, considerando que “será infructuosa la planeación de políticas de juventud si se hace al margen de los procesos de planeación nacional y territorial que establecen la Constitución y la ley”.

De acuerdo con el documento, la Política Nacional de Juventud es “el marco estratégico que orienta acciones y fomenta la cooperación entre las entidades del Estado, la sociedad civil y el sector privado, con miras al desarrollo de capacidades en los jóvenes que les permitan asumir la vida de manera responsable y autónoma, en beneficio propio y de la sociedad” (Colombia Joven, 2004).

El documento plantea tres áreas estratégicas: a) Participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de solidaridad y coexistencia; b) Acceso a bienes y servicios públicos; c) Extensión de oportunidades sociales, económicas y culturales. Además, establece ocho herramientas que necesitan desarrollo:

- Claridad de competencias y cooperación de las entidades territoriales.
- Sistema Nacional de Información sobre situación y prospectiva de la niñez y la juventud.
- Asistencia técnica a autoridades territoriales (la única herramienta que incluye una lista de objetivos para alcanzar, que puede ser usada para hacer un seguimiento de los avances).

- Construcción de metodologías dirigidas a temas de juventud.
- Convocatoria al Plan decenal de juventud.
- Creación de comités intersectoriales para el desarrollo de los ejes estratégicos.
- Iniciativas normativas.
- Evaluación de resultados e impacto.
- Con la excepción del punto tres, el documento no menciona o elabora un plan de cómo estas herramientas deben ser implementadas.

Ley de juventud y Estatuto de ciudadanía juvenil

A la fecha Colombia ha adoptado dos leyes que atienden explícitamente los temas de juventud: la Ley de Juventud (Ley 375/1997), y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622/2013). A continuación se realizará una presentación de cada una de ellas y una comparación, para luego analizar su alcance e implementación.

Ley de Juventud

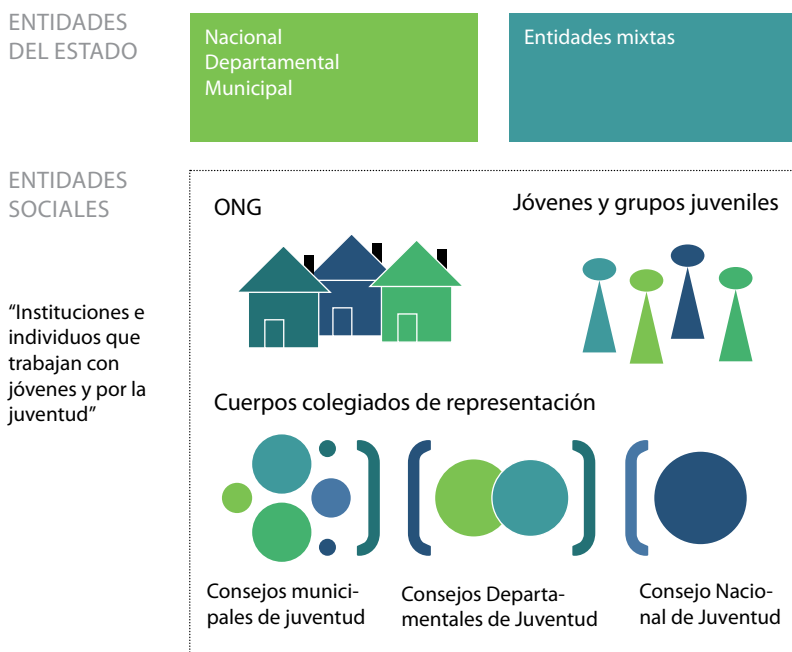
La Ley de Juventud, o Ley 375, fue adoptada en 1997 y fue la primera ley que se dirigió explícitamente a la juventud, con el fin de implementar el artículo 45 de la Constitución Política. La finalidad de la Ley es:

“promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, sicólogo, social y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano. El Estado debe garantizar el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación”

Colombia Joven, 2004

Su principal objetivo fue: “establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y las sociedad civil para la juventud” (Art. 1). La ley reconoció la necesidad de un desarrollo integral para los jóvenes, la importancia de su participación más allá de la ciudadanía y los derechos de la juventud en sí misma.

Gráfico 19
Sistema Nacional de Juventud



El aspecto más importante de esta ley es que creó las bases del Sistema Nacional de Juventud, que de acuerdo al documento está compuesto por el “conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la juventud”. Estas instituciones e individuos incluyen participación social o estatal, o una mezcla de las dos, como se muestra en la gráfica 19.

Uno de los desarrollos más importantes de la Ley de Juventud, fue la creación de cuerpos colegiados de representación juvenil: los Consejos de Juventud. Estos estaban asociados con los tres diferentes niveles territoriales del Estado colombiano: municipal o distrital, departamental y nacional.

Gráfico 20

Consejos de juventud— cuerpos colegiados y autónomos de representación



Consejos de
juventud
municipales y
distritales.

60% de los
miembros son
elegidos por
voto joven y el
40% son rep-
resentantes de
organizaciones
juveniles

Consejos de
juventud depar-
tamental

Compuestos por
representantes
de cada consejo
municipal de ju-
ventud.

Consejo Nacional de Juventud

- » Un delegado de cada consejo de juven-
tud departamental y distrital.
- » Un representante de las comunidades
indígenas.
- » Un representante de las comunidades
afrocolombianas.
- » Un representante de los raizales de San
Andrés y Providencia
- » Un representante de las juventudes
campesinas
- » Un representante elegido por organiza-
ciones y movimientos de juventud y pro-
gramas que tienen cobertura nacional

La intención era desarrollar estos consejos gradualmente, en un esquema de construcción de abajo hacia arriba. El primer nivel era el de los municipios y/o distritos. El alcalde mayor estaba a cargo de organizar las elecciones para escoger dichos consejeros. La Ley estableció que tenía que existir un número impar de cinco o más consejeros, que serían elegidos para un periodo de tres años. Una vez estos cargos municipales hubieran sido elegidos, se escogerían uno o dos delegados de cada consejo para ser parte del Consejo Departamental.

De acuerdo al decreto 89 de 2000, a nivel departamental el consejo también debía tener un número impar, pero si el departamento tenía más de 15 municipios, el gobernador debía elegir una metodología apropiada para escogerlos; en algunos casos el proceso de elección fue delegado a entidades municipales o a la Registraduría Nacional. Finalmente, quedaba el tercer

nivel, el nacional. La Ley de Juventud estableció que para que existiera el Consejo Nacional de Juventud todos los Consejos Departamentales deberían estar conformados.

Se suponía que el Consejo Nacional debía conformarse para tres años y estar integrado por un amplio número de delegados, incluyendo representantes de minorías o comunidades en riesgo de exclusión, como se muestra en la gráfica 20. Desafortunadamente, el Consejo Nacional nunca se constituyó porque nunca lograron elegirse todos los consejos departamentales.

De acuerdo con la Ley de Juventud, las funciones de los consejos –en cualquier nivel- eran:

“a) Actuar como interlocutor ante la administración y las entidades públicas para los temas concernientes a la juventud; b) Proponer planes y programas necesarios para hacer realidad el espíritu de la presente ley; c) Ser veedor en la ejecución de los planes de desarrollo en lo referente a la juventud; d) Establecer canales de participación de los jóvenes para el diseño de los planes de desarrollo; e) Fomentar la creación de organizaciones y movimientos juveniles; f) Dinamizar la promoción, formación integral y participación de la juventud, de acuerdo con los fines de la presente ley; g) Elegir representantes ante otras instancias de participación juvenil; y h) Adoptar su propio reglamento”.

La Ley reconoce la ciudadanía a aquellos jóvenes que no hayan alcanzado la mayoría de edad, permitiendo a los mayores de 14 y menores de 18 elegir a sus representantes en los consejos.

Más allá de los espacios de participación política institucional, la Ley reconoce la importancia de la participación informal y no institucional, entendiendo que la participación en general es una “condición esencial para que los jóvenes sean actores de su proceso de desarrollo, para que ejerzan la convivencia, el diálogo y la solidaridad y para que, como cuerpo social y como interlocutores del Estado, puedan proyectar su capacidad renovadora en la cultura y en el desarrollo del país” (Art. 14).

Es importante mencionar que de acuerdo a la Ley, los municipios y distritos son los principales ejecutores de la política de juventud a nivel local (Art. 27) a los que pueden asignarse recursos a través de planes y programas. A los departamentos le fue asignada la responsabilidad de ser conse-

jeros de los municipios, y facilitarles el trabajo coordinado con el departamento, porque ellos también pueden disponer recursos para ello.

A nivel nacional, cuando la ley fue creada, la agencia responsable de la política de juventud en el país era el Viceministerio de la Juventud, que dependía del Ministerio de Educación. La Ley le dio, entonces, a este Viceministerio la responsabilidad de crear y guiar la política nacional de juventud, estableciendo coordinación intersectorial y la posibilidad de hacer consultas, además de empoderarlo para formular planes y programas. Además, claramente se indica que “el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, será responsabilidad de la Nación” (Art. 27).

Una vez el ministerio encargado dejó de asumir las responsabilidades del tema, estas fueron transferidas a Colombia Joven.

En relación con la asignación de recursos, la ley indica que su desarrollo puede ser financiado por “recursos del sector público del orden nacional y territorial, recursos provenientes del sector privado y de la cooperación internacional; también los auto gestionados por los mismos jóvenes” (Art. 43). También señala que “dentro del rubro de las participaciones departamentales, municipales y distritales, de inversión obligatoria en cultura, recreación y deporte, que les transfiere la Nación, se destinará una parte para programas de juventud” (Art. 46).

Esta Ley también hace una referencia específica a los sectores prioritarios tratados por la presente investigación. En términos de educación, la ley establece en el artículo 10 que “la educación escolar, extraescolar, formal y no formal, son un derecho y un deber para todos los jóvenes y constituyen parte esencial de su desarrollo”. Adicionalmente, indica que el Estado, la sociedad civil, y los jóvenes podrán coordinar políticas y planes con el fin de contribuir a la promoción social de la juventud a través de distintas estrategias.

La Ley además busca complementar e influir en el acceso a la educación formal, para mejorar las oportunidades de desarrollo personal y garantizar la oferta de formación integral en los métodos de educación extra

curricular³⁴, formal, educación no formal, y educación informal (Art. 37). Además, destaca como objetivo prioritario la promoción de programas de rehabilitación y resocialización para jóvenes involucrados en fenómenos como consumo de drogas, alcoholismo, prostitución, crimen, conflicto e indigencia.

Ahora bien, la Ley de Juventud solo hace una referencia a la salud, indicando que el Estado garantizará a los jóvenes de una manera progresiva el acceso a servicios integrales de salud. Esto significa que las autoridades sanitarias suministrarán el cubrimiento de salud de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Considerando esto, como ha sido mencionado, que las compañías prestadoras del servicio operan bajo un modelo lucrativo, y que el Estado prioriza la juventud en términos de sus potencial para la prosperidad, la Ley de Juventud no hace ningún avance en el hecho de garantizar el derecho a la salud, o al servicio de salud.

Estatuto de Ciudadanía Juvenil

Después de varios intentos de reformar la ley de Juventud, el Congreso adoptó el Estatuto de Ciudadanía juvenil en 2013 (Ley 1622). En comparación con la anterior, el Estatuto adoptó un enfoque de derechos mucho más progresista. La concepción sobre los jóvenes es un cambio notable en el Estatuto, básicamente porque los reconoce como sujetos en una fase dinámica que se expresa de muchas maneras, lo cual es denominado como “Juventudes”. Entre los principios ambiciosos e inspiradores que la ley propuso, pueden mencionarse:

- » **Dignidad:** definida como “Todas las personas tienen derecho a una vida digna y segura; los y las jóvenes constituyen el objetivo fundamental de las acciones emprendidas en cumplimiento del Estado Social de Derecho a través de la eliminación de cualquier forma de vulneración de sus derechos”.

34 Indica que la educación extra-curricular es otra forma de alcanzar la educación integral de los jóvenes colombianos: “Se considera que la educación extraescolar es la acción pedagógica realizada en un cuadro de no obligación, de libre adhesión y durante el tiempo libre, que busca la formación integral de los jóvenes y la transformación del mundo juvenil en fuerza educativa al servicio del desarrollo del país” (Art. 38).

- » **Diversidad:** “los y las jóvenes deben ser reconocidos en su diversidad bajo una perspectiva diferencial según condiciones sociales, físicas, psíquicas, de vulnerabilidad, discriminación, diversidad étnica, orientación e identidad sexual, territorial, cultural y de género para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas jóvenes.”
- » **Igualdad de oportunidades:** el Estado debe “reducir las desigualdades entre los distintos puntos de partida de las personas jóvenes en el proceso de elaboración de su propio proyecto de vida”.
- » **Transversalidad:** esta es una distinción notable; todas las políticas públicas en Colombia deberán incluir referencias a la juventud: “El trabajo en el desarrollo de las políticas de juventud debe incorporar las distintas ópticas de trabajo sectorial y las distintas dinámicas asociativas y comunitarias propias de las personas jóvenes, teniendo en cuenta la articulación en los distintos niveles territoriales”.
- » **Género:** establece que el concepto es una construcción social, y deja atrás la idea del género como una simple determinación biológica.

El Estatuto indica que la política pública de juventud:

“...debe entenderse como el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones y estrategias que orientan la actividad del Estado y de la sociedad para la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes; así como para generar las condiciones necesarias para que de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, ejerzan su ciudadanía mediante la realización de proyectos de vida individuales y colectivos.”

(Artículo 11, Estatuto de Ciudadanía Juvenil)

Un importante desarrollo del Estatuto es que destaca que

“...las Políticas de Juventud serán transversales a la estructura administrativa y programática de cada entidad territorial y de la Nación. Su implementación se centrará en incorporar los asuntos relativos a la juventud en cada una de las acciones y políticas públicas sectoriales. Las Políticas de Juventud no reemplazan a otras políticas sectoriales ni poblacionales del orden territorial o nacional, sino que las susten-

tan y articulan para el logro de objetivos en lo referente a las juventudes”

(Artículo 12, Estatuto de Ciudadanía Juvenil)

Este marco es la base para que el Presidente, gobernadores y alcaldes asuman la responsabilidad de incluir en sus planes de desarrollo los recursos y mecanismos que permitan el desarrollo completo de la política pública de juventud que garantiza los derechos de esta población.

Igual que en la Ley de Juventud, el Estatuto también establece un camino claro y un lapso de tiempo determinado con fechas definidas en las que los diferentes niveles deben adoptar o actualizar una política pública de juventud tomando en consideración el nivel regional:

- » **Municipios:** seis meses desde la elección de los Consejos Municipales de Juventud (CMJ).
- » **Departamentos:** nueve meses desde la elección de los CMJ. Deben dar asistencia técnica a los municipios.
- » **Distritos:** al mismo tiempo que los departamentos, deben dirigirse a la diversidad de sus localidades.
- » **Nación:** un año después de la elección de los CMJ. Se requiere proveer asistencia técnica a los departamentos.

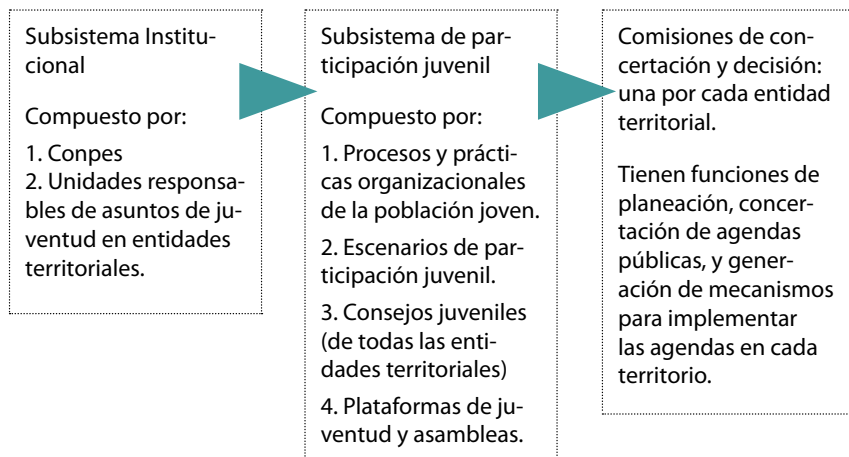
Esta estructura establecida tiene ventajas y desventajas. Se supone debe ofrecer un camino para garantizar la participación de los jóvenes en el desarrollo de la política pública. Sin embargo, cuando se trata de la implementación, considerando la experiencia de la Ley de Juventud, la creación de los consejos puede tomar más tiempo que lo presupuestado en los tiempos establecidos. Esto no solo amenaza la adopción de políticas públicas de juventud territoriales y la intención de hacer de los temas de juventud un tema transversal en otras políticas sectoriales, también frustra a los jóvenes involucrados en el proceso de construcción del Estatuto.

El Estatuto incluyó profundos cambios al Sistema Nacional de Juventud, haciéndolo más complejo que aquel creado en la Ley de Juventud. Incluye escenarios más técnicos para reforzar políticas de juventud y mecanismos de monitoreo (como el Consejo Nacional de Juventud). Además, describe

los escenarios de consulta y coordinación entre los niveles oficiales y no oficiales de participación (Ver gráfico 21).

Gráfico 21
Sistema Nacional de Juventud

“conjunto de actores, procesos, instancias, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas, y proyectos que operativizan la ley y las políticas relacionadas con juventud”



- » **El Subsistema Institucional de Juventudes:** conformado por dos instituciones nuevas nacionales y las dependencias de juventud en las entidades territoriales. Esto último es importante porque de una u otra forma obliga a todas las entidades territoriales a tener una persona encargada de juventud.
- » **El Subsistema de Participación de las juventudes:** es la sección que reconoce las diferentes manifestaciones de participación juvenil, aquellas que buscan cambios directos en comunidades y que están interesados en influir en la política. El Estatuto se enfoca en las organizaciones formales y no formales que pueden ofrecer insumos a la política pública en diferentes escenarios: i. Consejos de Juventud (los mismos de la Ley de Juventud); ii. Plataformas de Juventud constituidas por toda clase de organizaciones con el ánimo de asesorar a los Consejos de Juventud;

y iii. Asambleas de Juventud, donde toda clase de organizaciones son bienvenidas para cumplir con la función de consejeras.

- » **Las Comisiones de concertación y decisión:** son cuerpos de toma de decisiones donde los gobiernos territoriales (municipios, distritos, o departamentos) se reúnen con delegados de los Consejos de Juventud para planear y coordinar las agendas alrededor de los temas que les atañen.

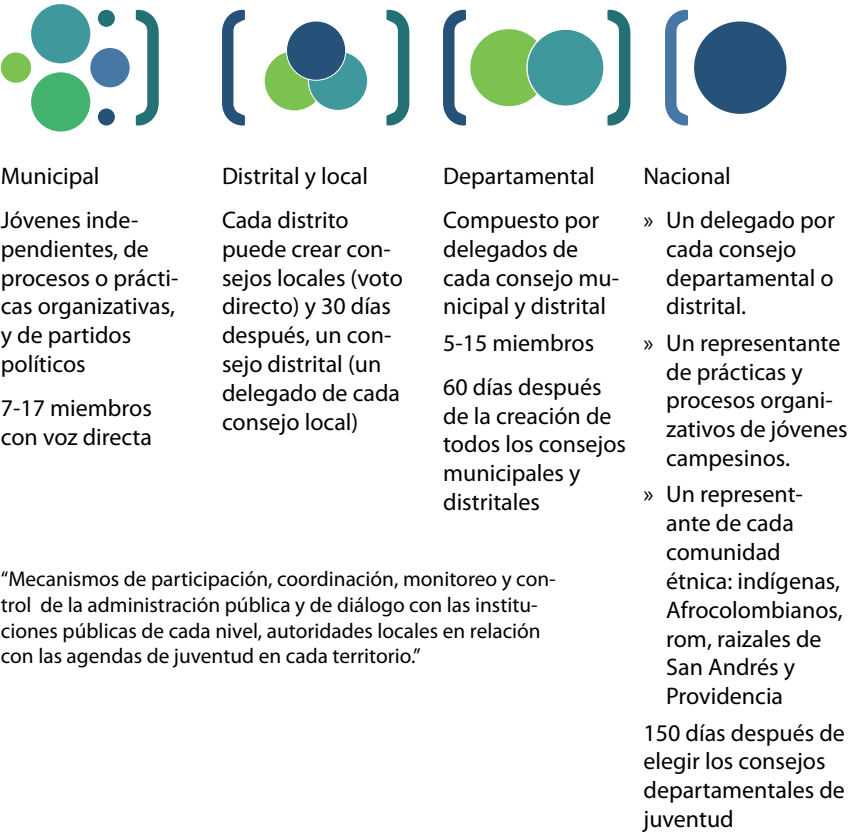
Con relación a los consejos de juventud, el Estatuto especifica algunas de sus características y, aún más importante, establece tiempos para su creación (ver gráfico 22). El Estatuto establece una serie de acciones que buscan obtener el apoyo necesario para las operaciones de los consejos; además, menciona la responsabilidad de cada nivel de gobierno para organizar y promover la participación de la juventud en consejos municipales, departamentales y el consejo Nacional, así como el Consejo Nacional de Política Pública de Juventud.

El propósito de los Consejos de Juventud es el mismo que se planteó en la Ley de Juventud de 1997, sin embargo el Estatuto plantea algunas diferencias importantes. Primero, la duración de cada Consejo se incrementó de tres a cuatro años. Segundo, el número de consejeros aumentó de 5 a 15 por cada consejo departamental, y de 7 a 17 por cada consejo municipal/distrital. Tercero, se le dio mucha más atención a la inclusión de grupos minoritarios (concretamente indígenas, afrocolombianos, Rom y jóvenes originarios de San Andrés y Providencia).

En la Ley de Juventud existía un compromiso estatal con la intención de dar participación a jóvenes de poblaciones vulnerables, y les dio un puesto en el Consejo Nacional de Juventud; sin embargo, nunca explicó el proceso de elección de los representantes jóvenes de estas comunidades. En contraste, el Estatuto dio un puesto a cada grupo minoritario (indígenas, Rom, afrocolombianos y de San Andrés y Providencia), y se menciona que serán elegidos por el proceso que la comunidad escoja. Finalmente el Estatuto no menciona derechos especiales para estas poblaciones, simplemente regula su participación en el Sistema de Juventud.

Con respecto a la educación, el Estatuto estableció medidas que buscan promover los derechos de los jóvenes, concretamente a:

Gráfico 22
Consejos juveniles, Estatuto de ciudadanía juvenil



- » Garantizar una educación de calidad, creando las condiciones necesarias para que sea accesible a las personas jóvenes, en el marco de las leyes.
- » Generar estímulos que garanticen la permanencia de las personas jóvenes en los programas de educación general básica, secundaria, técnica, universitaria.

- » Garantizar la educación en iguales condiciones de calidad y del más alto nivel para todas las personas jóvenes.
- » El estado garantizará la implementación de estrategias de educación rural, ajustadas al contexto territorial y social, bajo el enfoque diferencial, que garanticen el acceso y permanencia de jóvenes rurales, en igualdad de oportunidades.

En términos de minorías, el Estatuto indica que el gobierno definirá los mecanismos y procedimientos para identificación y asistencia de jóvenes en condición de discapacidad, o que provengan de comunidades étnicas, y jóvenes de orígenes rurales que intentan desarrollar estudios de educación superior.

En lo concerniente a la salud, el Estatuto establece las estrategias para la promoción de métodos anticonceptivos para hombres y mujeres, y esto es complementado por las últimas reformas del paquete de beneficios de salud, que incluye algunos de estos métodos. Sin embargo, no menciona la necesidad de una educación sexual integral. Además, las pocas veces que el Estatuto habla de salud lo hace en relación con los servicios tradicionales de salud, dejando fuera de consideración temas tan importantes como la salud mental; el uso y abuso de sustancias; la depresión y el suicidio, que son algunos de los mayores desafíos que deben enfrentar los jóvenes.

Aunque el Estatuto no hace declaraciones específicas de los impedimentos que deben enfrentar los jóvenes en términos de afiliación al sistema de salud y las inequidades que se reproducen al interior de éste, sí crea disposiciones para la participación de los jóvenes en instancias nacionales para la toma de decisiones con respecto a los temas de salud. Algunos de estos espacios, que existen a nivel departamental más que nacional, son las asociaciones de pacientes (que están vinculados y son dependientes de las empresas aseguradoras en salud), los comités de participación comunitaria en salud (COPACO), y los consejos territoriales de seguridad social en salud. Incluso así, los jóvenes que participan en procesos de salud lo hacen de manera individual u organizacional a nivel local, dificultando que estas acciones se traduzcan en una acción coordinada juvenil en el desarrollo de políticas de salud.

Adicionalmente, el Estatuto también hace énfasis en la relevancia de atender a la juventud desde todas las políticas públicas de manera

intersectorial. En lo relacionado con la participación, como se explicó antes, asocia la participación con estructuras formales como requisito para la formulación de políticas públicas de juventud. Sin embargo, este Estatuto es el primero que reconoce todas las formas de participación juvenil. En contraste, la Ley de Juventud consideraba la participación asociada casi exclusivamente a la existencia de Consejos de juventud, y demeritaba una amplia gama de manifestaciones juveniles y diversas acciones que reclamaban una mayor representación e inclusión. El Estatuto identifica otros tipos de organizaciones de jóvenes y les da un rol importante en las plataformas y asambleas de jóvenes.

Otro aspecto importante acerca de la participación está establecida en el artículo 15, que indica que la juventud debe estar incluida en la formulación de cada política de juventud, y en aquellas que también los afectan, aunque sea de manera implícita.

Comparación entre Ley de Juventud y Estatuto

Es importante tener en cuenta que tanto la Ley de Juventud como el Estatuto definen a los jóvenes teniendo en cuenta su edad, y ambos complementan esta visión refiriéndose a los jóvenes como un grupo social y como ciudadanos (Ver tabla 10). Considerando los paradigmas y modelos analíticos de juventud que fueron expuestos en los capítulos anteriores, es posible decir que ambos documentos tienen una aproximación progresista de la política pública, ya que ambos parten del rol de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos para el desarrollo, siendo esta visión mucho más fuerte en el Estatuto.

Ambos documentos van más allá de las percepciones tradicionales que asumen a los jóvenes como menores de edad (enfaticando su estatus de jóvenes adultos en vez que de niños), lo que contrasta directamente con la definición y percepción de algunas de las políticas de juventud implícitas a las que se refirió el capítulo anterior. Además, para reforzar esta idea, ambos incluyen la participación de los jóvenes en el desarrollo de la nación, como uno de sus propósitos principales.

Tabla 10

Comparación entre la Ley de Juventud y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (componentes clave)

Componente	Ley de juventud	Estatuto de Ciudadanía Juvenil
Focos	Asociado con políticas de juventud, planes y programas, incluyendo el marco institucional.	Asociado con el marco institucional pero más específicamente a la ciudadanía juvenil, los derechos de la juventud y las políticas públicas necesarias para su desarrollo.
Persona joven	Identificación asociada con la edad: 14 a 26 años.	Identificación también asociada con la edad (14 a 28 años) pero también teniendo en cuenta el proceso de consolidación de la autonomía y su conformación como parte de una comunidad política (ciudadanía).
Juventud	Cuerpo social dotado de influencia en el presente y en el futuro de la sociedad, que puede asumir responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana No existe mención o reconocimiento al concepto de 'juventudes'.	Segmento poblacional construido socioculturalmente y asociado a prácticas, relaciones, estéticas, etc. También un momento vital donde se están consolidando capacidades físicas, intelectuales y morales. Reconoce el término juventudes, que es muy importante para algunos movimientos juveniles. Se refiere a diferentes formas de vivir la juventud, dependiendo del comportamiento o hábitos de cada grupo poblacional.
Enfoques y principios	No establece enfoques ni principios particulares.	Establece cuatro enfoques (derechos humanos, diferencial, desarrollo humano y seguridad humana) y 18 principios (Arts. 3 y 4).

Prácticas organizativas de jóvenes	Da importancia a organizaciones de jóvenes como entidades que tienen responsabilidad sobre las políticas públicas, pero no las define o caracteriza.	Define y describe tres tipos: i) formalmente constituidas, ii) no formalmente constituidas (sin estatus legal pero reconocidas legalmente), iii) informales.
Ciudadanía juvenil	Reconoce la necesidad de garantizar información y formación para garantizar el ejercicio de la ciudadanía juvenil, pero no la define ni caracteriza.	La define como la “condición de cada uno de los miembros jóvenes de la comunidad política democrática (...) implica el ejercicio de los derechos y deberes. Tiene tres dimensiones: civil, social y pública.
Derechos de la juventud	Menciona: utilización del tiempo libre, educación, cultura y desarrollo de la personalidad.	Indica que los jóvenes son titulares de los derechos consagrados en la Constitución y reconocidos en tratados internacionales.
Participación	La identifica como esencial para que los jóvenes se conviertan en agentes de su desarrollo. No reconoce escenarios por fuera del Sistema Nacional de Juventud.	La asume como principio de implementación de la ley y como criterio para el ejercicio de los derechos de los jóvenes. Reconoce las oportunidades de la participación por fuera de escenarios institucionales.
Política de juventud	No la define o caracteriza.	La define y establece principios y jurisdicciones territoriales para su desarrollo, así como métodos y tiempos para su formulación.
Sistema Nacional de Juventud	Está conformado por instituciones, organizaciones, entidades e individuos que trabajan por y para la población joven	Además de instituciones e individuos, también tiene en cuenta procesos, instrumentos legales, planes, programas y proyectos que operacionalizan las políticas asociadas con la población joven.

Consejos de Juventud	Cuerpos colegiados que representan a la población joven, núcleo del Sistema Nacional de Juventud.	Mecanismos de participación, coordinación, monitoreo y control de la acción pública, responsables del diálogo en cada entidad territorial sobre las agendas de juventud.
Relación con la vida decente	Establece como una de sus prioridades el alcance de la vida digna por parte de la población joven en alta vulnerabilidad.	Establece que las personas tienen derecho a una vida digna y segura; los y las jóvenes constituyen el objetivo fundamental de las acciones para la eliminación de cualquier forma de vulneración de sus derechos.
Autonomía	Es reconocida como parte de una educación integral e indica que debe ser garantizada.	Es establecida como un principio y propósito de la ley, y un componente de la juventud. Definida como la capacidad de elaborar, revisar, modificar y poner en práctica planes de vida por medio de la independencia para la toma de decisiones; la auto-determinación en las formas de organizarse; y la posibilidad de expresión de acuerdo a necesidades y perspectivas.

Acerca de la autonomía, el actual director de Colombia Joven reconoce una contradicción entre este principio y componente del Estatuto, y la aparente dependencia que los movimientos de juventud han tenido de las Agencias de Cooperación Internacional en el pasado (como se verá en el siguiente capítulo) y las que podrían tener en el futuro (Reyes, 2015).

Además, otra aparente contradicción con el principio de autonomía se puede encontrar en la capacidad de los consejeros de juventud, que como resultado de las disposiciones del Estatuto son los únicos interlocutores válidos en temas de juventud, reduciendo la posibilidad de otros jóvenes líderes de que interactúen directamente con los gobiernos territoriales y el gobierno nacional.

4.1.3 Políticas implícitas de juventud (políticas sectoriales que afectan e impactan a la población joven)

Como se explicó en capítulos anteriores, las políticas públicas en Colombia han tenido una tradición sectorial (educación salud, empleo, etc.), en vez de estar directamente asociadas al grupo poblacional que atienden. Por esto es importante analizar los instrumentos de la política pública de diferentes sectores que influyen en el desarrollo de la juventud colombiana.

A continuación, se presentarán las políticas sectoriales escogidas. Se empezará con el Código de Infancia y Adolescencia, para pasar a otras políticas de los sectores asociados con los temas centrales de la presente investigación: educación, salud y participación.

4.1.4 Ley de Infancia y Adolescencia

Como se mencionó en capítulos anteriores, en las políticas públicas que atienden a la población juvenil existe un cruce entre las políticas dirigidas a adolescentes y aquellas enfocadas en jóvenes. La referencia más común a esta superposición es el Código de Infancia y Adolescencia que fue adoptado por la Ley 1098 de 2006, después de más de 15 años de intentos fallidos para modificar el código del Menor de 1989.

Este documento está construido desde un enfoque de derechos. De acuerdo a UNICEF (2007), “el abordaje obligatorio de la niñez y la adolescencia es desde los derechos humanos, desde el derecho constitucional (mecanismos constitucionales de protección de sus derechos humanos), desde las políticas públicas sociales y fiscales y ya no desde sus necesidades o de situaciones irregulares” (UNICEF, 2007), partiendo de la base de protección integral establecida en la Convención de los Derechos de los Niños. Esto representa un cambio en la forma de ver a los adolescentes como menores, tal como se mencionó en el anterior capítulo, para reconocerlos como titulares de derechos.

El Código establece que, en relación con la protección de los niños y adolescentes, existe una responsabilidad compartida entre el Estado (en todos sus niveles territoriales), la familia y la sociedad. Su objetivo es:

“Establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.”

(Congreso de la República, 2006)

El Código plantea la necesidad de una protección integral para niños, niñas y adolescentes, y la importancia de defender sus derechos como un “imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (Art. 8).

También establece las acciones necesarias y las medidas requeridas para la restauración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando sea necesario, y describe las autoridades que son encargadas de la responsabilidad de manejar estas violaciones de derechos. Estas autoridades nacionales incluyen a: la Policía Nacional, la Policía de infancia y adolescencia (que reemplazó a la policía de menores), las Comisarías de familia y las Defensorías de Familia.

El código está dividido en dos partes. La primera incluye las principales disposiciones para una protección integral de niños, niñas y adolescentes. Mientras tanto, la segunda establece la responsabilidad penal para adolescentes y los procedimientos especiales para cuando niños, niñas o adolescentes sean víctimas de delitos.

Este último punto es clave: “el debate sobre responsabilidad penal juvenil fue precisamente el tema que retrasó durante diez años la adecuación de las normas nacionales a la normatividad internacional de derechos humanos de infancia y adolescencia”³⁵ (UNICEF, 2007). El código también dicta procedimientos cuando los adolescentes son usados o reclutados por grupos armados fuera de la ley.

35. “Dos posturas clásicas han polarizado este debate: una que promueve juzgar a los mayores de 15 años como adultos, teniendo en cuenta que la delincuencia juvenil es sumamente grave, y una segunda, que promueve que los adolescentes no deben ser considerados penalmente responsables de la comisión de crímenes porque el Estado no les ha garantizado sus derechos “(UNICEF, 2007)

El Código no hace una referencia a grupos minoritarios específicos, sólo se refiere a “indígenas y otros grupos étnicos”. Sin embargo, sí reconoce a las minorías como sujetos de derechos, y ordena que los niños, niñas y adolescentes de esas comunidades sean protegidos. Sin embargo, especifica que esos derechos están enmarcados por el sistema regulatorio propio de las comunidades minoritarias.

De manera parecida, el Código indica que los adolescentes de cualquier grupo étnico serán juzgados por las reglas y normas establecidas por sus comunidades como se ordena en el Artículo 246 de la Constitución colombiana y algunos tratados internacionales, mientras las decisiones no vulneren su dignidad. Cuando el adolescente esté fuera de su comunidad, el proceso de juicio vendrá del sistema de responsabilidad penal adolescente.

4.1.5 Políticas de Juventud en Educación: Ley de Educación

En Colombia las políticas educativas están basadas en la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), las cuales han establecido una política educativa inspirada en la idea del ciudadano y la ciudadanía que esas mismas normas protegen a través de la asignación de derechos y el cumplimiento de deberes atribuidos a los mismos (MEN, 2001). La Constitución indica que la educación es un derecho del individuo y también un servicio público. Sin embargo, no hace una mención explícita a la juventud en sus disposiciones, tan solo indica que la educación es obligatoria entre cinco y nueve años; esto demuestra que la ley colombiana establece el derecho a la educación y asume la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio y su aplicación a todos los colombianos sin distinción.

En este contexto, la Federación Colombiana de Educadores - FECODE, “promovió el desarrollo de un borrador de la ley de educación como un contrapeso al plan de educación desarrollado por el Gobierno Nacional, que estuvo caracterizado por la ideología neoliberal del momento, enfocándose en la privatización de la educación” (Garcés y Jaramillo, 2008, p. 176). Esta propuesta fue bienvenida por el gobierno y después de muchos debates en el país, se convirtió en la Ley General de Educación.

Uno de los aspectos más importantes que introdujo la Ley General es la autonomía: pretende que se alcance una mejor calidad a través de la au-

tonomía de instituciones educativas. Esta autonomía es materializada en la confianza depositada en las comunidades educativas para que construyan sus propios Proyectos Educativos Institucionales (PEI), de acuerdo a las necesidades de los estudiantes, la comunidad y el país (Garcés and Jaramillo, 2008).

A todos los establecimientos de educación primaria y secundaria en Colombia se les pide que desarrollen e implementen un PEI, que determina la forma en la que ha decidido cumplir con los propósitos educativos propuestos por la Ley. Esto demuestra que aunque hay unas líneas claras de la política pública en educación desde una perspectiva de regulación nacional, las instituciones educativas tienen el poder para determinar qué contenido curricular seguir, con el fin de cumplir con un desarrollo integral de sus estudiantes.

La Ley General de Educación:

“...señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público”

(Artículo 1, Ley General de Educación)

En cuanto a la participación, la Ley General de Educación en su artículo 72, establece que el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en coordinación con las entidades territoriales, preparará un Plan Decenal de Educación con el fin de: i) incluir un curso apropiado de acción para cumplir con las obligaciones consitucionales y legales y, ii) para garantizar la prestación del servicio de la educación. Este plan fue consolidado en el 2006 mediante un ejercicio de participación y movilización ciudadana, en el que participaron jóvenes colombianos, actores del sistema educativo, y otros sectores del país.

De acuerdo al Plan decenal, el estudiante es asumido como “un ciudadano en pleno desarrollo de su personalidad, respetuoso de los derechos, deberes y la diversidad cultural, que viva en paz y armonía con sus semejantes y la naturaleza, con capacidad para acceder al conocimiento

científico, técnico, cultural y artístico y competente en su desempeño personal, social y laboral” (PNDE, 2007).

Mientras el estudiante es definido como un ciudadano, no se hace ninguna mención a un grupo étnico particular. De acuerdo con esto, la única referencia explícita sobre la juventud se presenta en la sección de desafíos de la educación en Colombia, particularmente en el área de objetivos y calidad de educación en el siglo XXI. Como un objetivo macro, el plan pretende “lograr un sistema educativo articulado, coherente y contextualizado en los diferentes niveles de formación y en las regiones, que permita la movilidad y formación integral de la niñez y la juventud colombiana, en un entorno democrático, pacífico y globalizado” (PNDE, 2007).

El plan está definido como un pacto social para el derecho a la educación; tiene una visión integral de la educación como de obligatoria planeación por parte de todos los gobiernos e instituciones educativas, y es también considerada como un instrumento de movilidad social y política alrededor de la defensa de la educación como un derecho fundamental y un bien público que cumple con una función social. Entre sus principales propósitos apunta a: reforzar la educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía; la renovación pedagógica y el uso de información y tecnologías de comunicación; promover una cultura basada en la investigación y el conocimiento; más y mejores inversiones en educación para apoyar la descentralización; garantizar equidad: acceso, permanencia, y calidad; desarrollo profesional, dignidad y la formación de profesores y rectores, y finalmente, transparencia y rendición de cuentas del sistema educativo.

Las políticas públicas en educación no distinguen entre grupos poblacionales, pero se entiende que están claramente enfocadas hacia toda la población joven del país. Puede decirse que el marco legislativo es extenso y garante del derecho a la educación.

Desde la misma Constitución y desde la Ley General de Educación, se entiende que la persona o ciudadano que recibe este servicio público forma parte de un proceso que pretende cumplir con una función social para contribuir a un desarrollo nacional. Por esa razón, la juventud colombiana – como principal beneficiaria de esta política- es reconocida como capital social y humano con un rol fundamental en el proceso de construcción de país.

4.1.6 Temas de juventud en la política de salud

Con frecuencia faltan menciones o disposiciones especiales para jóvenes en políticas de salud. Por ejemplo, las políticas que regulan el sistema de salud colombiano (Ley 100/1993, Ley 1122/2007, Ley 1438/2011) no incluyeron disposiciones para la salud de los jóvenes, excepto la que determina que los jóvenes mayores de 18 años no estarían cubiertos por las afiliaciones de sus padres, a menos que estén matriculados en un programa de educación superior. Sin embargo, en junio de 2014 como fue mencionado en un capítulo anterior, el reelegido presidente Juan Manuel Santos Calderón emitió un decreto con el Ministerio de Salud, permitiendo a los jóvenes entre 18 y 25 años seguir cubiertos por el mismo plan de sus padres, o de algún familiar en los casos en que los padres no esté presentes o no estén afiliados. Así que, aunque a algunas políticas importantes como las de salud sexual y reproductiva (SSR) y el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), les falte tener disposiciones especiales para la población joven, el decreto mencionado podría ser el punto de partida de nuevas visiones y desarrollos de la ley.

En el caso de la política de salud sexual y reproductiva (SSR), una de sus fortalezas es que adopta un enfoque de derechos aunque hace énfasis en la importancia del comportamiento individual y mejoras en la prestación de servicios de salud, y subestima el rol de la familia, el colegio y la sociedad en relación con el respeto a los derechos de salud sexual y reproductiva (DSR). Sin considerar a todos los actores involucrados en la vida sexual y reproductiva de la población joven, la política se queda corta en disposiciones para respetar y proteger su vida sexual y derechos reproductivos.

Es importante tener en cuenta que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el gobierno colombiano consideran a la SSR como un derecho humano, y diversas organizaciones de jóvenes a nivel nacional e internacional han tomado un activo rol en defenderlos (Federación Internacional de Estudiantes de Medicina, Coalición Juvenil para los Derechos sexuales y reproductivos, RedLac, etc.). La Comisión Nacional Intersectorial de SSR hace menciones específicas a ellos pero fracasa en su intento de hacer enlaces directos con los jóvenes.

La política de SSR habla de empoderar a la juventud en dos sentidos: i) Establecer más relaciones equitativas entre géneros con el fin de promover

la toma de decisiones autónomas y responsables, a través del empoderamiento de la mujer; ii) Mejora del conocimiento que tiene la población joven sobre los riesgos a la salud, así como sobre sus derechos y responsabilidades cuando necesiten usar los servicios de salud (ya que son ‘usuarios’ de ellos).

Existe un gran número de políticas relacionadas con la salud en Colombia, pero aquellas concernientes al sistema de salud son de especial consideración porque son las más documentadas y determinan varios aspectos de la salud juvenil. El sistema de salud organiza a la gente por regímenes: el contributivo, el subsidiado y sin cobertura. La calidad del sistema de salud que un individuo recibe depende del régimen al que pertenezca, que en últimas depende del estatus financiero de la persona o de su familia. Cuando se analizan de manera superficial las políticas de salud, puede verse por ejemplo que la Ley 1438 del 2011 (parte de la serie de reformas de ajuste estructural concernientes al sistema de salud) no hace ni una sola mención explícita a la juventud. Sin embargo, el sistema de salud establece unos principios inspiradores que son importantes para analizar:

- » **Equidad:** cada persona tendrá acceso a un paquete de servicios que estarán cubiertos por el seguro médico. No especifica ni la calidad ni la cantidad de los servicios que cambian de acuerdo a los ingresos de la persona o de su familia. Considerando las altas tasas de desempleo y de empleo informal entre la población joven, puede decirse los jóvenes se ven afectados de manera desproporcional por las diferencias entre el acceso de personas ricas y pobres al cuidado médico (Alcaldía de Medellín, 2011).
- » **Igualdad:** debe haber un acceso igualitario al sistema de seguridad social. Sin embargo, el sistema de aseguramiento implica que los diferentes regímenes generan diferente acceso al sistema de salud, en términos de calidad, cantidad e incluso en tiempo de atención.

Es importante tener en cuenta que la Ley 1438 (2011) estableció que los servicios de salud tenían que estar enmarcados en la estrategia de atención primaria en salud (APS), con el fin de atender los determinantes sociales de la salud y alcanzar equidad. Sin embargo, la ley creó el mandato sin hacer ninguna reforma profunda a la estructura y administración del sistema de salud que permitiera una implementación adecuada de la política. En uno

de sus muchos artículos Vega, con otros autores, ha publicado en referencia a los intentos de implementar los sistemas de salud bajo el marco de la estrategia de APS, que muestra los grandes desafíos que presenta reformar un sistema de salud centrado en el mercado, que no provee recursos financieros estables ni sostenibles, y dificulta la inclusión estable de recursos humanos bien entrenados y motivados. (Vega R., Hernández J & Mosquera P.A., 2012).

Después de la Ley 1438, el Congreso emitió una ley estatutaria (Proyecto de Ley Número 209 del 2013) que mostró un avance en la protección de la salud. Esta Ley, sancionada en febrero del 2015, estableció por primera vez desde la Constitución de 1991 que la salud es un derecho fundamental. Esta Ley logró un progreso enorme en la forma en la que la gente pueda hacer seguimiento y monitorear tanto al gobierno como a los proveedores de salud por sus acciones y omisiones. Después de este avance, el gobierno ha estado liderando un intento de reforma al sistema de salud que sigue la línea de la reforma de ajuste estructural. Este intento ha sido bloqueado (temporalmente) por la sociedad civil, donde profesionales de la salud, estudiantes y la academia han jugado un rol primordial. Como la Ley 1438 está vigente, los servicios de salud basados en el APS siguen siendo aplicables al contexto colombiano, y aunque la estrategia no menciona a los jóvenes específicamente, es una gran fórmula que sirve de puente entre la comunidad (la juventud incluida como un grupo clave) y el sistema de salud en una forma transparente, inclusiva y participativa.

Además, el sistema de salud ha tenido fallos significativos tratando de garantizar el acceso a los servicios de salud, al igual que las instituciones que monitorean las acciones de los actores del sistema de salud. Como está basado en un modelo de aseguramiento, el sistema de salud tiene un Plan Obligatorio de Salud (POS), que es un “plan de beneficios”, igual para los regímenes subsidiado y contributivo. El POS incluye algunos servicios de salud (por ejemplo, medicinas, procedimientos, citas médicas, etc.) para las personas afiliadas. Ahora bien, ha habido miles de demandas legales, algunas de ellas de casos que involucran a adolescentes, en las que se argumentan quejas por la falta de prestación del servicio, que en última instancia amenazan la vida de los colombianos (Defensoría del pueblo, 2012). A pesar de un incremento continuo en el número de estas demandas, el sistema de salud continúa operando bajo los mismos principios y denegando

el acceso al servicio de salud. Aunque puede preverse el impacto negativo para la gente joven como consecuencia de la falta de cobertura, el equipo investigador no tuvo acceso a mediciones que reflejen este impacto.

La Atención Primaria en Salud (APS), tal como fue concebida en 1978, hace referencia a una estrategia política que apunta a reforzar los sistemas de salud poniéndolos al alcance de todos, de manera que puedan lograr el mejor estado posible de salud. Aunque la Ley 1438 apunta a unos determinantes sociales de la salud, como la educación y el trabajo, y adicionalmente menciona la creación de una comisión intersectorial para la salud pública (oficialmente establecida en mayo de 2014 por medio de decreto presidencial), no desafía el modelo de sistema de salud. Por lo tanto, es importante, con el fin de implementar la APS, que la salud sea concebida como un derecho humano fundamental y las regulaciones de mercado en el sistema de salud entren en vigor.

Además, es importante reconocer los potenciales beneficios económicos de invertir en la salud de los jóvenes, que resulta en mejores hábitos de vida, menos dinero gastado en sanar condiciones médicas que podrían ser prevenidas, reducción de enfermedades crónicas no transmisibles y muertes prematuras, etc. Esto sin mencionar que invertir en la salud de jóvenes y adolescentes también responde a asuntos de salud pública y derechos humanos (OMS, 2009), teniendo en cuenta que el país actualmente tiene la proporción más grande de jóvenes de su historia. Además, una nueva reforma al sistema de salud que seguía la misma línea del modelo actual y apuntaba a arreglar la crisis financiera, fue presentada el año pasado y fracasó en su aprobación en el Congreso, debido al enorme descontento de la sociedad civil, principalmente de estudiantes de medicina, grupos académicos y profesionales de la salud. De igual forma, un proyecto de ley formulado desde la sociedad, que lograba un modelo de reforma del sistema de salud con base en la universalidad y la equidad, también fue bloqueado en el Congreso a pesar de que contaba con el apoyo de algunos congresistas.

Un punto positivo de progreso logrado por las dos últimas políticas citadas, es que el PDSP atiende a la juventud desde diversos desafíos y agendas. Los mecanismos de diseño y formulación de este plan fueron innovadores en el sentido que se valieron de herramientas de telecomunicaciones para promover la participación en todos los niveles de la sociedad. La población joven es mencionada en objetivos de salud mental y enfermedades crónicas

no transmisibles, así como en la necesidad de una acción intersectorial en el tema de salud.

Además, el Plan hace grandes progresos en su componente prioritario de sexualidad, ofreciendo guías de acción en y entre sectores que apuntan a promover y proteger los derechos SSR. Es interesante que el plan claramente determina la necesidad de colaboración entre los sectores de salud y educación (asociados a los SSAJ y los “programas de educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía”) con el fin de hacer de la educación sexual una prioridad para todos los sectores de la sociedad, especificando la visión secular de esta estrategia educativa. Es importante tener en cuenta que las estrategias mencionan específicamente a los jóvenes, comunidad LGBT, y aquellos que hayan sido víctimas del conflicto armado.

En relación con las especificidades para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, el Plan representa un progreso especialmente en la forma como entiende el concepto de salud y derechos, y la necesidad de acciones y políticas intersectoriales. Algo que todavía requiere mucha más atención es el hecho que los componentes y estrategias se han construido desde la necesidad de dirigirse a “la vulnerabilidad de la infancia y la adolescencia” (sección 9.13 del plan). Finalmente, aunque los planes y las estrategias son ambiciosos, los objetivos que se proponen siguen siendo tímidos ya que todavía no apuntan a la universalidad.

Además de reconocer el progreso de este PDSP y el esperado impacto en los jóvenes, también vale la pena mencionar que el Plan tiene algunos puntos para corregir que por ahora dificultan una implementación exitosa y sostenible, de acuerdo a lo que el Dr. Juan Carlos Eslava ha dicho durante una entrevista (citado por Rodríguez, 2013).

Primero, el plan estuvo precedido por el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, pero como ese no fue adecuadamente evaluado y no tuvo una participación adecuada de la sociedad, el actual PDSP será implementado sin consideraciones de desafíos, lecciones aprendidas, oportunidades de mejora, etc. Segundo, no marca una directriz sólida para la mejora del sistema de información en salud que necesita ser re-organizado y unificado. Tercero, el plan no parece estar enmarcado en el contexto de la reforma del sistema de salud que pone una barrera en su implementación. Cuarto, le falta articulación conceptual entre sus componentes y sus objetivos, lo cual

dificulta mucho su operatividad. Finalmente, no atiende adecuadamente la formación de recursos humanos para la salud.

Además, a pesar de las disposiciones en el plan, tanto para el respeto por los DSR y los servicios de SSR, los objetivos que se han propuesto para el 2022 no apuntan a la universalidad. Un detalle interesante es que la misma situación ha sido evidente, a nivel internacional, con relación a los sub-objetivos propuestos por la OMS para la Cobertura Universal de Salud, en el marco del proceso Post 2015 de los ODM.

4.1.7 Políticas de juventud en participación

Como se mencionó anteriormente, la política explícita actual que guía la participación juvenil es el Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Sin embargo, existen otras leyes y mecanismos que implícitamente han dirigido el tema de participación de diferentes grupos poblacionales, que siguen objetivos como la rendición de cuentas, la influencia política o la consulta ciudadana.

Históricamente, la primera de estas iniciativas se remonta al gobierno de Belisario Betancur y su reforma constitucional de 1986. Como resultado de esta reforma se extendió el derecho al voto, pudiendo los mayores de 18 años votar para elegir alcaldes y no solamente presidente como funcionaba hasta la fecha.

En ese mismo año, el Congreso aprobó la Ley número 11, que reguló los gobiernos municipales y departamentales. Este desarrollo fue significativo pues pretendió promover la participación comunitaria mediante la creación de Juntas Administradoras Locales, dándole a los ciudadanos la oportunidad de participar en el desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante la celebración de contratos o convenios, entre otros.

En 1991 la nueva Constitución trajo nuevos mecanismos de participación al país, como plebiscitos, referendos, consultas populares (extendidas al alcance nacional), cabildos abiertos (una asamblea abierta a los ciudadanos con derechos políticos, en reemplazo de las asambleas representativas), iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. Todos estos mecanismos cubrían a ciudadanos mayores de 18 años y fueron regulados por la Ley de Participación, en 1994. Desde entonces, se han producido otras leyes asociadas. De acuerdo a la investigación de Fabio Velázquez existen “al-

rededor de 30 leyes que han creado mecanismos de participación” a nivel nacional y regional, creando consejos, comités, consejos asesores y otros. (Velázquez, F y Gonzáles, E., 2013)

En línea con la tendencia imperante en América Latina, y como resultado de un encuentro de partidos y movimientos políticos que se realizó en Ecuador en 2010, se creó una mesa multipartidista en el 2014. A través de estos, los grupos de jóvenes adscritos a partidos políticos se comprometieron a desarrollar “una cultura política joven de transformación” (Colombia Joven, 2014). Estos colectivos querían “planear, implementar y evaluar acciones y/o estrategias que promovieran y reforzaran estructuras juveniles dentro de partidos y movimientos políticos, así como ofrecer formación e influenciar la toma de decisiones dirigidas a la juventud”.

Para octubre de 2014 había cinco grupos multipartidistas: uno nacional con base en Bogotá, y cinco departamentales ubicados en Santander, Tolima, Magdalena, Valle del Cauca y Cauca (Colombia Joven, 2014).

Uno de los desarrollos más recientes con relación a la participación juvenil ha sido la creación, en agosto del 2014 y como parte de la celebración del Día de la Juventud, de una Comisión Temporal Bicameral para la población joven en el Congreso de la República (Comisión Accidental para la Juventud). Esta iniciativa tuvo origen en el grupo multipartidista nacional y contó con el apoyo de Colombia Joven y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que también se involucraron 23 congresistas: 18 menores de 35 años y cinco mayores de 35 pero interesados en temas de juventud. Dentro de este grupo estaban representados 13 partidos políticos, incluidos dos de comunidades indígenas y uno de comunidades afrodescendientes (Colombia Joven, 2014).

4.2 Implementación de la política

De acuerdo con Russell y Solórzano (2001) hay diferentes elementos y actores que los países deben considerar cuando desarrollan e implementan políticas de juventud:

- » Documentos gubernamentales: “políticas principales y/o leyes establecidas para cumplir con objetivos de desarrollo integral de la juventud”

- » La agencia o agencias que formulen y/o implementen la política: grupos sectoriales o intersectoriales, teniendo en cuenta que “la institución que implementa la política, no es necesariamente la misma que la formula”.
- » El objetivo intencional del desarrollo juvenil: “atiende una serie de objetivos integrales y puede involucrar sectores que están interesados con el desarrollo de políticas en diferentes sectores”.

De acuerdo con Russell y Solórzano (2001), el compromiso gubernamental con las políticas de juventud puede ubicarse en cuatro categorías:

1. Inexistencia de una política explícita de juventud y de políticas sectoriales de juventud. No hay ni un Ministerio de juventud ni una institución intersectorial, pero hay leyes implícitas, regulaciones y políticas sectoriales que atienden a la población joven. La relación entre las instituciones y su objetivo es implícita, indirecta, tanto en políticas de juventud como en políticas sectoriales.
2. Inexistencia de una política de juventud explícita y de políticas sectoriales explícitas de la juventud, pero hay un ministerio de la juventud. La relación entre las entidades y agencias, y el objetivo de desarrollo juvenil es explícito para la política de juventud y es implícito para las políticas sectoriales.
3. Existe una política explícita de juventud así como políticas explícitas e implícitas sectoriales para los jóvenes, y existe además una institución intersectorial.
4. Hay políticas explícitas sectoriales para los jóvenes, pero no hay política de juventud explícita o ministerio de la juventud.

En el caso colombiano se podría decir que el gobierno colombiano se encuentra ubicado en la cuarta categoría.

4.2.1 Políticas de juventud explícitas

Esta parte del capítulo incluye un corto análisis de las primeras dos variables de la implementación de políticas de juventud mencionadas antes –documentos de gobierno y de agencias participantes-. La siguiente

sección cubre el objetivo previsto de las políticas públicas que afectan a la juventud.

Documentos gubernamentales

Como pudo verse en la primera parte del capítulo, en el país hay diversos documentos de política de juventud, tanto explícitos como implícitos. Las políticas explícitas han sido históricamente priorizadas y le han otorgado más relevancia a las leyes como instrumentos técnicos de política, siguiendo la tradición legalista del país³⁶, y de acuerdo con esto, el lenguaje legal y judicial ha tenido un importante peso en las relaciones sociales.

En cuanto a los documentos CONPES, su verdadero impacto no es fácil de medir debido a la ausencia de indicadores que permitan su monitoreo y evaluación. “Miles de documentos CONPES han sido producidos, sin embargo, la mayoría de estos no fueron atendidos, estuvieron asociados con un pobre nivel de implementación y sus objetivos sufrieron demoras significativas. En muchos casos estos documentos se han convertido en una forma simbólica de ejercicio del poder sin que ninguna de las recomendaciones hayan sido tomadas en cuenta” (Un CONPES no se le niega a nadie, 2014). El chiste popular “Un CONPES no se le niega a nadie” captura la aparente insignificancia de estos documentos.

Los CONPES de juventud no son una excepción a esta tendencia: no tienen impacto en presupuestos gubernamentales y han sido descritos como “una presentación de un universo de expectativas antes que un curso concreto de acción” (Un CONPES no se le niega a nadie, 2014). Esto es evidente en la falta de indicadores y la dependencia de recomendaciones no

36. “Por tradición legalista entendemos el peso que históricamente han tenido las formalidades jurídicas y el lenguaje judicial en las interacciones sociales, sean o no violentas, entre habitantes del territorio nacional. Esta tradición combina paradójicamente el respeto a las formalidades jurídicas con prácticas sociales de incumplimiento de reglas repetidas a gran escala, que pasan muchas veces por la instrumentalización de las instituciones y del lenguaje judicial con fines no jurídicos. Así mismo, el legalismo ha servido a veces como una forma de encubrimiento ideológico de exclusiones e impunidades intolerables, eficaz a la hora de desviar las demandas y luchas sociales de sus potencialidades verdaderamente transformadoras. Finalmente, y a pesar de estas tensiones, la tradición legalista constituye también un activo de la democracia colombiana que, en contraste con otros países latinoamericanos, le ha permitido evitar caudillismos y autoritarismos” (Centro de memoria histórica, 2013).

obligatorias. Una ex directora del Departamento de Planeación Nacional (institución a cargo del desarrollo de los CONPES), Cecilia López, ha dicho que estos documentos ahora son letra muerta para cualquier propuesta de política (Planeación Nacional dejó de planear por repartir las regalías, 2013).

Sin embargo, estos documentos “representaban un punto de quiebre en los esfuerzos para elevar a los jóvenes como sujetos de la política social y destacar su importancia en la sociedad” (Colombia Joven, 2004). Este parece ser su mayor impacto y no debe ser subestimado. De acuerdo con Colombia Joven (2004), estos documentos fueron “enfocados en los programas que cada administración había incluido en sus planes de desarrollo”.

En cuanto a otros documentos, antes del 2000 Colombia no tenía un marco nacional de política de juventud, por eso “la ley de Juventud fue desarrollada en lugar de una política nacional de desarrollo de la juventud. Usualmente, una ley es vista como un instrumento de apoyo a una política, y ante la falta de un marco de la política la implementación se hace muy difícil” (Russell and Solórzano, 2001).

Sin embargo, desde el año 2000 una serie de documentos técnicos fueron publicados con el fin de ofrecer un marco más detallado para el desarrollo de políticas de juventud, especialmente con el fin de guiar a las regiones (municipios, distritos y departamentos) en el desarrollo de sus propias políticas. Con la idea de regular la creación y operación de consejos de juventud en el país, fue promulgado el Decreto Nacional 089/2000. El Estatuto de Ciudadanía Juvenil aprovechó muchas de estas indicaciones y guías, que fueron desarrolladas en el contexto de los cambios que se hicieron a la Ley de Juventud.

Como su nombre lo sugiere, el documento denominado ‘Política de Juventud: bases para un plan decenal 2005-2015’, del cual también se habló al principio del capítulo, se enfocó en sentar las bases de un plan para la población joven. El documento indica que la traducción de estrategias prioritarias en objetivos específicos, cursos de acción, indicadores de medidas y recursos requeridos corresponden al Plan Decenal de Juventud (2005-2015), por lo que sólo hizo una breve justificación y propuso algunas directrices para cada área estratégica (Colombia Joven, 2004).

Las tres líneas estratégicas que el documento plantea, son anuncios generales con propuestas vagas, que de acuerdo con Hernández (2006) muestran una “falta de compromiso del gobierno para garantizar los derechos de los jóvenes”. Aunque el documento de bases fue útil, casi 10 años después, el proceso ha fallado en el resultado del desarrollo de un verdadero plan decenal para los jóvenes”.

Por otro lado, La Ley de Juventud de 1997 fracasó a la hora de incluir temas importantes para los jóvenes como la violencia interpersonal, la salud mental y la salud sexual y reproductiva. Esta ausencia es particularmente notable dado que las causas más comunes de mortalidad de los adolescentes colombianos son: la violencia interpersonal, los accidentes de tránsito y los suicidios (OMS, 2014). Así mismo, es importante considerar que el promedio de edad en el que los colombianos empiezan a consumir drogas es de 13 años (Observatorio de Drogas de Colombia, 2011). Aunque la brecha de tiempo entre la Ley de Juventud y el reporte de la OMS es grande, existen evidencias de que el escenario de mortalidad juvenil no ha cambiado mucho con respecto a los últimos años del siglo XX (Franco, 2003).

La Ley del 97 debería haber planteado disposiciones para temas de juventud en una forma coordinada entre sectores, pero al final no lo hizo. La Ley solo menciona que debe promoverse la acción intersectorial, pero al final se vio claramente que Colombia Joven no logró establecer una agenda técnica y política para llegar a los jóvenes desde una visión integral. No fue sino hasta finales de 2013 que se logró concretar por primera vez una reunión de un comité intersectorial.

De otro lado, en términos de participación social de los jóvenes, el enfoque de la Ley de Juventud estaba limitado al ejercicio de la convivencia, el diálogo y la solidaridad, como una forma de proyectar la capacidad de renovación de la cultura y el desarrollo del país.

De forma parecida, la Ley señala la creación de una institución llamada “defensoría” para los jóvenes, que, como su nombre lo indica, pretendía defender los derechos de la juventud. Pero la Ley no estuvo acompañada de estrategias para promover efectivamente la garantía de sus derechos. Además, es importante enfatizar que algunos temas como la salud mental, enfermedades crónicas no transmisibles, aborto, entre otros, ni siquiera son mencionados por la ley.

La Ley estableció responsabilidades para los niveles regionales hacia la creación de políticas públicas de juventud, indicando que Colombia Joven debía apoyar este proceso. Sin embargo, como ya se ha dicho, Colombia Joven no tenía ni el conocimiento técnico ni los recursos necesario para hacerlo. Diez años después de su adopción, solo el 30% de los municipios y departamentos habían empezado a formular una política de juventud y solo el 13% tuvo una agencia o persona dedicada al trabajo con jóvenes (Gobernación de Antioquia, 2007).

Adicionalmente, la Ley de Juventud parecía entender los temas de los jóvenes solamente en términos de participación. El texto habla principalmente de este tema y deja unos pocos artículos para otros asuntos importantes como el servicio de salud, la educación, la recreación, la seguridad y el empleo. Por lo tanto, no había una clara línea de acción para establecer una política pública integral de juventud (Gobernación de Antioquia, 2007).

Sorprende que incluso el documento base para el plan decenal, promulgado en 2004, declare que dada la dificultad de su regulación y progreso en su implementación, la Ley de Juventud debía ser enmendada. La reforma de la misma se completaría tan sólo al final de 2013, más de 10 años después:

“La Ley ha sido reglamentada en lo relacionado con los Consejos de Juventud, la Defensoría, el Programa Tarjeta Joven y los créditos agropecuarios (transitoria). Sin embargo, buena parte de su contenido es inaplicable por razones como la desaparición del Sistema Nacional de Cofinanciación y por incongruencia con las competencias territoriales y las disponibilidades presupuestales, que hacen imposible extender a todo el país las ofertas programáticas que enuncia o porque simplemente contiene enunciados conceptuales sin aplicabilidad práctica. Antes que una reglamentación, convendría llevar a cabo una reforma de la Ley.”

(Colombia Joven, 2004)

Además de lo anterior, en el 2008 la Corte Constitucional revisó la Ley y encontró que había sido aprobada de manera irregular. Como se trataba de derechos fundamentales, la Ley debía haber pasado al Congreso como

Estatuto Nacional³⁷, y no como una ley ordinaria. Esto, sumado a las debilidades en su implementación, motivó que el movimiento juvenil se organizara en torno a la creación de una nueva ley.

Todavía es muy temprano para sacar conclusiones acerca de la implementación del Estatuto de Ciudadanía juvenil (de 2013). Sin embargo, hay que mencionar dos temas importantes relacionados con su adopción: Primero, le asigna responsabilidades para el desarrollo de políticas de juventud a niveles regionales, mas sin embargo, varios de los municipios y departamentos no están preparados para desempeñar ese rol.

Segundo, el proceso de adopción de la ley fue demasiado largo, por lo que nació con una inconsistencia que ha impedido su implementación en todo el país. El artículo 52 decía: “La elección de los Consejos de Juventud en todos los municipios, distritos y localidades del país, tendrá lugar el último viernes del mes de octubre de dos mil doce (2012) y se posesionarán el 10 de enero de dos mil trece (2013), y en lo sucesivo, se realizará la elección y posesión cada cuatro años, en las mismas fechas anteriormente establecidas”. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró constitucional el Estatuto sólo hasta el 29 de octubre de 2012 (posterior a la fecha prevista para elecciones), y tiempo después fue sancionado por el Presidente de la República, entrando en vigencia.

Teniendo en cuenta que el “último viernes de octubre de 2012 el país no tenía un camino claro para las elecciones de consejos de juventud municipales, el Contralor General de la República emitió una función de advertencia, exigiéndole a gobernadores y alcaldes que se abstuvieran de proceder con las elecciones de Consejos de Juventud. Hasta principios del 2015, no se había elegido ningún consejo de juventud, municipal, departamental o nacional. De hecho, teniendo en cuenta que para que puedan elegirse debe hacerse una modificación del Estatuto, con los cálculos más optimistas, los Consejos podrán elegirse a finales del 2016.

Esta situación altera la implementación de muchas de las disposiciones incluidas en el Estatuto, porque éste amarra a la elección de los consejos municipales las elecciones departamentales y nacionales, así como la

37. En su artículo 152 la Constitución Nacional establece que hay dos tipos de leyes: las ordinarias y las estatutarias.

promulgación de políticas públicas territoriales. Esta situación será ampliada en el próximo capítulo.

Agencias

De acuerdo con la CEPAL y la OIJ (2004) en los países de Iberoamérica existen varios tipos de instituciones encargadas de asuntos de juventud: ministerios, viceministerios, departamentos o comisiones a nivel ministerial, institutos, departamentos, juntas, comités o programas presidenciales (este último solo en el caso de Colombia). “Estas instituciones pueden actuar a nivel nacional, provincial o local (municipal o departamental), de acuerdo a su jurisdicción” (CEPAL y OIJ, 2004).

Estas instituciones dependen de distintas entidades que pueden indicar la visión general del desarrollo juvenil en cada país. Por lo tanto, pueden ser parte de ministerios como educación, desarrollo, cultura, planeación, bienestar social, trabajo o deportes (CEPAL y OIJ, 2004).

Además, los roles que juegan las agencias gubernamentales de juventud pueden ser de cuatro tipos (CEPAL y OIJ, 2004): rectoras (desarrollo de planes estatales); ejecutoras (asignación de recursos y capacidad de contratación directa para la implementaciones de planes, programas y proyectos), coordinadores (cuando las políticas de juventud dependen de otras oficinas administrativas para su ejecución) y evaluadores.

Tabla 11
Agencias de juventud en Colombia 1990-2013

Año	Nombre	Dependencia	Documento asociado	Rol institucional
1990	Consejería para la juventud, la niñez y la familia	Presidencia	Decreto 1878	**
1994	Viceministerio de la Juventud	Ministerio de Educación	Decreto 1953	Diseño y coordinación

2000	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Departamento Administrativo de la Presidencia	Decreto 822	Diseño y coordinación
2006	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Oficina de la Vicepresidencia	Decreto 1984*	Diseño y coordinación
2013	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Departamento Administrativo de la Presidencia	Decreto 1919	Diseño y coordinación

* Este decreto sólo cambió la entidad a la que se suscribía Colombia Joven de la Presidencia a la Vicepresidencia. ** No fue posible consultar el contenido del decreto.

Aunque han existido distintos tipos de agencias de juventud en Colombia, con diferentes capacidades y estatus institucionales, realmente el país ha tenido sólo dos agencias gubernamentales responsables de las políticas de juventud: el viceministerio de juventud y el programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud 'Colombia Joven', que ha tenido como labor fundamental el diseño y coordinación de la política nacional de juventud, como puede verse en la tabla 11.

Los cambios que se han dado en cuanto a la agencia responsable de la política de juventud han estado más asociados al posicionamiento de dicha agencia dentro del ordenamiento institucional del gobierno nacional: de un viceministerio (adscrito al Ministerio de educación) a un programa presidencial, pasando a depender de la vicepresidencia, para volver a Presidencia en el 2013 gracias al Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Ahora, es importante tener en cuenta que el Estatuto nunca menciona la existencia de Colombia Joven o de otras instituciones específicas relacionadas con los jóvenes, simplemente dice que el gobierno tiene que tener una institución que sirva como rectora del Sistema Nacional de Juventud.

Teniendo en cuenta la debilidad de Colombia Joven en la implementación y monitoreo de la Ley de Juventud del 1997, y los muchos intentos por establecer una política pública de alcance nacional, las organizaciones de juventud identificaron la necesidad de tener una agencia más robusta y

autónoma a cargo de los temas de juventud. Hasta ahora, Colombia Joven ha sido el único programa dedicado a la juventud y no ha tenido autonomía ni en su manejo presupuestal, ni en lo administrativo.

En el primer borrador del Estatuto Nacional de Ciudadanía Juvenil, el capítulo cinco incluyó disposiciones para la creación de una Unidad Nacional Administrativa de juventud en cada uno de los entes territoriales. De acuerdo la estructura institucional en Colombia, el nombre de “Unidad Administrativa” quiere decir una entidad pública con presupuesto propio y autonomía. Esto pretendía evitar que volvieran a presentarse los problemas que enfrentó Colombia Joven por varios años. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró al capítulo cinco como inconstitucional y bloqueó la propuesta, por lo que, por ahora, Colombia Joven sigue siendo la única institución nacional específicamente encargada de temas de juventud.

Carlos Andrés Santiago, de la organización JuventudEs Colombia, confirmó que “durante el paso por el Congreso del proyecto de Ley del Estatuto, el gobierno se comprometió a crear una institución diferente a Colombia Joven, especialmente para la política de juventud”. Sin embargo al final esto no ocurrió.

De acuerdo a un informe reciente (2014) Colombia Joven ha ofrecido asistencia técnica a 11 departamentos que necesitaban desarrollar estructuras organizacionales de juventud (de acuerdo a los cambios hechos por el Estatuto) y 105 en la formulación de su política pública. Así mismo ha ayudado con asistencia técnica a 14 consejos departamentales de juventud, a “reforzar sus capacidades y facilitar su integración en el proceso político” (Colombia Joven, 2014). En el próximo capítulo se analizará cómo se han asumido estos procesos en los municipios y departamentos.

Finalmente, para el 2013 el 59% de los departamentos tenían un funcionario responsable del tema de juventud, mejorando las condiciones de 2008, donde el porcentaje apenas llegaba a un 40%. (Colombia Joven, 2013). Vale la pena destacar que en 2013 la mayoría de estos funcionarios dependían de la entidad municipal o departamental encargada del sector social, a diferencia de cuando dependían de las Secretarías de Gobierno o de Educación (Colombia Joven, 2013). En su mayoría, los servicios que prestan las oficinas departamentales de juventud son: servicios de infor-

mación, asistencia técnica y apoyo en el diseño de políticas, proyectos y planes municipales (Colombia Joven, 2013).

4.2.2 Políticas de juventud implícitas

“Generalmente contemplan programas puntuales que restringen al sujeto joven a una categoría determinada como estudiante, protagonista de prácticas específicas (consumo de drogas) o sujeto prevalente de morbilidad (...) se observan también políticas transversales de juventud, principalmente desarrolladas por organismos públicos sectoriales (...) Se trata de una política para la juventud en sentido amplio cuyas acciones son de largo alcance, como las políticas educativas, de salud y de empleo. No obstante, si bien incluyen acciones dirigidas hacia los jóvenes, tienen el sesgo de las competencias sectoriales, es decir, son pensadas desde el sector y no desde el sujeto de políticas”

(Bernal Ballesteros, 2001. citado en CEPAL y OIJ, 2004)

Además de este sesgo, otro problema que se presenta es que en los programas de juventud que se originan desde visiones sectoriales a menudo están enfocados en adolescentes y niños como grupos homogéneos y fallan al momento de “responder a las necesidades heterogéneas de la población juvenil” (CEPAL y OIJ, 2004).

Con relación a las políticas implícitas de juventud, la CEPAL y la OIJ (2004) señalan que no solo existe una oferta amplia y variada de programas y proyectos orientados a los jóvenes, sino que además, en comparación con la región, “Colombia parece ser el país con una mayor oferta integrada para poblaciones especiales y minorías” (CEPAL y OIJ, 2004).

Es necesario mencionar que aunque antes se ha reconocido la importancia de los Planes de Desarrollo de cada entidad territorial, revisar cada Plan está más allá de las capacidades de esta investigación. Sin embargo, se

revisaron los conceptos que el Consejo Nacional de Planeación (CNP)³⁸ con los Planes Nacionales para los periodos 2006-2009 y 2010-2014³⁹.

Con relación al Plan de Desarrollo del segundo mandato de Álvaro Uribe, el concepto creado por el CNP (Consejo Nacional de Planeación, 2007) indicaba que el plan no tenía una visión integral en temas de infancia y adolescencia (...) y que “aunque el Plan de Desarrollo tuviera una visión transversal hacia el tema de población, no se veía un enfoque de derechos, ni tenía objetivos claros” (Consejo Nacional de Planeación, 2007).

Adicionalmente, el CNP señalaba que la desconexión entre las políticas de juventud, infancia y adolescencia creaba confusión al momento de construir indicadores para instrumentos de planeación municipal, y resaltaba la necesidad de avanzar en la estrategia institucional hacia la visibilidad de la población joven como actor fundamental para el desarrollo del país (Consejo Nacional de Planeación, 2007).

Con relación a la “acción transversal” para los temas de juventud, el CNP indica que el capítulo de dimensiones transversales es muy limitado, ya que sólo menciona los propósitos de Colombia Joven para reforzar el Sistema Nacional de Juventud y la implementación del Sistema Nacional de Información (Consejo Nacional de Planeación, 2007).

En sus recomendaciones generales para el Plan, el Consejo menciona la necesidad de fortalecer institucionalmente los consejos de juventud, crear programas regionales para la juventud, y mejorar la relevancia de la educación secundaria y el acceso a una educación superior (Consejo Nacional de Planeación, 2007).

Con relación al Plan de Desarrollo Nacional del primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2011), el CNP no hizo un análisis sobre los temas de juventud, no menciona a la política de juventud, ni incluye recomendaciones para acciones transversales. El CNP hace referencia a los jóvenes única-

38. El Consejo Nacional de Planeación (CPN) creado por la Constitución de 1991 como “espacio de participación de la sociedad civil para contribuir a la construcción de política pública y a la formulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo” (Artículo 340). Está compuesto por representantes de autoridades locales y de los sectores económico, social, ambiental, comunitario y cultural de los entes territoriales. Tiene un estatus consultivo.

39. No fue posible encontrar conceptos elaborados para planes previos.

mente en relación con el acceso a trabajo y educación, y celebra el enfoque que el plan hace sobre la atención a jóvenes en condición de discapacidad.

El CNP menciona entre sus inquietudes que encontró un gran silencio sobre la crisis financiera de la Educación Pública secundaria y por qué cree que el Plan no trata en forma relevante la Educación Media (Consejo Nacional de Planeación, 2010). El CNP señala y recomienda que el gobierno involucre “redes de mujeres, grupos étnicos, grupos de jóvenes y niños que hayan trabajado de manera articulada con iniciativas locales o regionales para participar activamente en el logro de los objetivos del plan” (Consejo Nacional de Planeación, 2010).

Educación

El país ha tenido un progreso significativo en cobertura educativa; la tasa de matrícula de estudiantes ha crecido en todo el territorio nacional, como se muestra en los indicadores del Plan Decenal de Educación (Tabla 12).

Tabla 12

Indicadores del Plan Decenal de Educación, Colombia. 2008-2012

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	Pro- greso espera- do para 2012
	Cálculo	Cálculo	Cálculo	Cálculo	Cálculo	
Indicador 1	N/A	N/A	35.8	42.4	58.2	56
Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años con acceso y perma- nencia en progra- mas de educación inicial (100% de la primera infancia)						

Indicador 2	64.1	64.3	84.7	82.5	100	83
Porcentaje de estudiantes de preescolar, básica y media del sector oficial que acceden y permanecen en la educación con matrícula gratuita (100% de la matrícula)						
Indicador 3	11.7	11.6	11.5	10.6	18.8	56
Porcentaje de estudiantes de básica y media con matrícula en jornada completa.						

Fuente: PNDE, informe 2013 de la medición de los indicadores del PNDE 2006-2016.

Una de las principales razones para el crecimiento en cobertura, es que la educación es gratuita para todos los estudiantes inscritos en instituciones educativas públicas, desde jardín infantil hasta grado once. Este acceso universal a la educación proviene del Decreto 4807 de 2011 del Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, a pesar este triunfo, los colegios públicos de Colombia han sido incapaces de ofrecer la jornada única a la inmensa mayoría de jóvenes; en 2012 solo el 18,8% de estudiantes de primaria y secundaria asistieron de tiempo completo al colegio, a pesar de que el objetivo nacional era del 56%.

Con el fin de cumplir con los altos niveles de demanda en una infraestructura limitada, los colegios del sector público usualmente tienen dos o tres jornadas en un periodo de 24 horas (una en la mañana, una en la tarde, y otra en la noche, esta última generalmente enfocada en la educación para adultos). Diferentes estudiantes y profesores atienden cada jornada, lo que quiere decir que el estudiante solo asiste al colegio en una parte del día. A comparación de los estudiantes de colegios privados, quienes usualmente asisten al colegio toda la mañana y parte de la tarde, quienes van a colegios

públicos están en una desventaja significativa por el reducido número de horas de enseñanza que reciben.

Por lo tanto, a pesar de los avances que se han logrado en términos de cobertura y asistencia, la calidad de la educación y la cantidad de horas de clase siguen siendo dos grandes desafíos del Estado colombiano. El desempeño de los estudiantes colombianos en pruebas nacionales e internacionales ha mostrado que Colombia tiene un reto enorme para mejorar la calidad de la educación; además de la adopción de políticas que fortalezcan los indicadores de permanencia, para que la población joven se quede en el sistema educativo y así logre completar la educación secundaria. Si se logra esto, los jóvenes tendrán mejores oportunidades de acceder a la educación superior.

El gobierno colombiano ha reconocido y priorizado la importancia de la calidad de la educación con el fin de que sus jóvenes sean altamente competentes en su vida y para beneficio del país. Como resultado, se han adoptado cuatro estrategias que se ubican en el corazón de la política educativa: (i) Fortalecer la calidad del sistema en todos los niveles; (ii) Proveer oportunidades de desarrollo profesional para profesores y personal administrativo en las instituciones educativas, como los rectores; (iii) Implementar programas para desarrollar las habilidades de los estudiantes; y (iv) Promover la evaluación de la política (Banco Mundial, 2008).

Colombia ha participado tres veces en las pruebas PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) que lidera internacionalmente la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). La prueba se enfoca en la comparación del desempeño de estudiantes de 15 años con respecto a tres áreas específicas: lectura, matemáticas y ciencias.

Los resultados de las pruebas del 2012 reflejaron el pobre desempeño de los estudiantes latinoamericanos en todas las áreas evaluadas. Como se puede ver en la Tabla 13, los puntajes por países de la región están por debajo del promedio de la OECD.

Tabla 13
Resultados PISA, 2012

	Matemáticas	Lectura	Ciencias
Promedio OECD	494	496	501
Chile	423	441	445
México	413	424	415
Uruguay	409	411	416
Costa Rica	407	441	429
Brasil	391	410	405
Argentina	388	396	406
Colombia	376	403	399
Perú	368	384	373

Fuente: Pisa 2012

En América Latina, los mejores resultados fueron obtenidos por los estudiantes de Chile (en el puesto 51), México (53), Uruguay (55) y Argentina (59) entre 65 países participantes. Colombia quedó en el puesto 62, solo por encima de Perú:

“En matemáticas, el puntaje de Colombia (376) es inferior a los obtenidos por 61 países y no es estadísticamente diferente de los observados en los países que obtuvieron los tres puntajes más bajos: Catar, Indonesia y Perú. En ciencias, el puntaje de Colombia (399) es superior al de estos tres países, inferior a los observados en 57 países y sin diferencias estadísticas con los de Argentina, Brasil, Túnez y Albania. En lectura, el puntaje de Colombia (403) es inferior a los de 53 países, similar a los puntajes de siete países (Uruguay, Brasil, Túnez, Jordania, Malasia, Indonesia y Argentina) y superior a los de Albania, Kazajistán, Catar y Perú.”

(ICFES, Colombia en PISA 2012, pp.7-8, 2013)

El mismo resumen ejecutivo preparado por el ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación) sobre los resultados de las pruebas PISA 2012, subrayó el hecho que en matemáticas el 74% de los estudiantes colombianos están por debajo del nivel 2 y el 18% están en nivel 2. Esto quiere decir que solo “dos de diez estudiantes pueden tener una comprensión integral de los resultados de problemas matemáticos o pueden emplear algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos, o convenciones para solucionar problemas con número enteros e interpretar y reconocer situaciones en contextos para los que se necesita una inferencia directa”. Además, sólo tres de 1000 alcanzaron los niveles 5 y 6, que son los niveles en los que se considera que un estudiante tiene un pensamiento y razonamiento matemático avanzado (ICFES, 2013).

En lo concerniente a lectura, solo 3 de 1000 alcanzaron niveles 5 y 6, puntajes asociados con un elevado y detallado entendimiento de textos y habilidad de hacer una evaluación crítica de un texto. Finalmente, en el área de ciencias, el porcentaje de estudiantes debajo del nivel 2 fue más del 50%. Adicionalmente, el 31% estuvo en el nivel 2, pero no por encima, mostrando habilidades que les permitiría participar en situaciones de la vida relacionadas con la ciencia y la tecnología. Solo 1 de 1000 estudiantes obtuvo niveles de 5 a 6 (ICFES, 2013).

Como conclusión general de los resultados de las pruebas PISA, es posible observar que “el desempeño de los estudiantes colombianos es insuficiente para enfrentar los desafíos de las sociedades modernas, especialmente aquellas asociadas con la capacidad de solucionar problemas inesperados, fuera de la rutina y de entornos extraños” (ICFES, 2013). A pesar de los avances en las disposiciones de la educación universal en Colombia, con el fin de obtener calidad y equidad en el sistema educativo del país para desarrollar todas las habilidades y competencias de la juventud colombiana, es necesario tener una visión a largo plazo de las políticas públicas. Esto tiene que estar relacionado con mejorar las prácticas de enseñanza y extender las horas de escolaridad de los estudiantes.

De acuerdo con los análisis de “Calidad de la Educación Básica y Secundaria en Colombia: análisis y propuestas” (Barrera et al., 2012) quedan cuatro conclusiones de vital importancia cuando hay que describir el estatus de cobertura y calidad de la educación primaria y secundaria en Colombia:

- » La cobertura se ha incrementado significativamente en el país, sin embargo, aún hoy se necesitan mayores avances para garantizar el acceso a la totalidad de la población;
- » Los indicadores de aprendizaje muestran que los estudiantes colombianos tienen en promedio, niveles más bajos de aprendizaje comparados con otros países.
- » Los indicadores de calidad a nivel nacional sugieren que existen diferencias significativas en la calidad de educación dentro del país; y
- » Es evidente que existe una alta inequidad en las horas de educación que reciben los estudiantes colombianos; un factor que puede estar relacionado con la calidad de la educación que reciben y sus niveles de formación.

La posibilidad de que los jóvenes vivan una vida digna, tiende a disminuir con una baja calidad en la educación primaria y secundaria. Ahora bien, la educación vocacional sigue siendo una opción importante para muchos jóvenes en el país. El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) y las instituciones educativas enfocadas en las capacidades laborales, promueven actividades productivas que contribuyen al desarrollo social, tecnológico y económico del país. Este tipo de educación es liderada por el SENA que “ofrece un amplio rango de programas de formación gratuitos para aprendices, y matricula millones de personas cada año, aunque la gran mayoría no está en programas de educación terciaria” (OECD, 2012). El valor de esta institución para el país es muy relevante porque es el mayor proveedor de servicios de formación técnica y tecnológica del país, siendo responsable de la matrícula del 55% de los estudiantes de estas áreas (OECD, 2012).

En términos de cobertura, este tipo de educación, que busca atender la alta necesidad de capital humano capacitado en el sector productivo, logra llegar a 1.200.000 estudiantes por año. El MEN desarrolló un sistema de control de calidad para este tipo de formación, mediante la creación e implementación de normas y programas con el fin de regular estas instituciones en el país (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2013).

En 2012 fueron otorgados: 310.229 títulos de educación superior para todos los niveles de formación, y 60.424 certificados de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Estos números representan un total de 370.653

graduados en educación terciaria en Colombia (Ministerio de Educación Nacional, 2013). De acuerdo al MEN, del total de egresados de la educación superior, 49% obtuvo su grado en una institución pública. Así mismo, en el periodo 2010 - 2012, el número de graduados de maestría se incrementó en un 49% (de 5.932 a 8.822). Una situación similar se observa en doctorados, que se incrementaron en 47% (211 a 310) (Observatorio Laboral para la Educación, 2013), aunque aún siguen siendo muy bajos en comparación con la cantidad total de jóvenes, y de estudiantes que ingresan a los programas.

De acuerdo con el mismo Observatorio, en 2012 “78,7% de los graduados de educación superior trabajaban en el sector formal, contribuyendo al Sistema de Seguridad Social, y el 3,1% continuaba estudiando un programa de Educación Superior (...) Mientras tanto, el 29% de los nuevos certificados de educación para trabajo y desarrollo humano estaban relacionados formalmente con un sector de la economía y el 8,4% de estudiantes continuaron su transición a un programa de educación superior” (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

El MEN considera que estas estadísticas ofrecen una clara evidencia del éxito de sus políticas en la garantía del acceso a la educación, y la transición de jóvenes del sistema educativo al mercado laboral. Sin embargo, graduarse ya no es sinónimo de obtener empleo. El informe ‘Inserción laboral de jóvenes profesionales’ indica que el 30% de los recién graduados necesitan más de un año para entrar al mercado laboral como profesional; los egresados de ciencias sociales y humanas son los más afectados.

La situación es preocupante considerando que para que la población joven pueda acceder a la educación superior, con frecuencia ellos mismos o sus familias adquieren grandes deudas. El desafío va más allá si se entiende que, precisamente por esta situación, los recién egresados tienen a tomar cualquier empleo que les ofrezcan, y corren el riesgo de recibir menos dinero del que merecen por sus capacidades y estudios, y terminan cayendo en prácticas de empleo inseguro, como aceptar contratos a término definido o contratos temporales. La gran diferencia entre invertir en educación superior y la baja tasa de compensación del mercado laboral ha causado que muchos jóvenes cuestionen si vale la pena seguir una carrera en educación superior (Osorio, Sánchez, 2013, 14 de abril).

Salud

Siguiendo con la adopción por parte del gobierno colombiano de las políticas impuestas por el Consenso de Washington, en la década de los 90 el sistema de salud colombiano estuvo sujeto a importantes reformas de ajuste estructural similar, a aquellas aplicadas al sistema educativo (Williamson, 2004). Estas reformas estuvieron caracterizadas por el reconocimiento de la población joven, no como sujetos políticos sino como actores clave para el desarrollo económico del país abierto al mercado globalizado, lo que le agrega responsabilidades extras en la agenda política.

La juventud y la sexualidad fueron asuntos atendidos por la administración de César Gaviria (1990-1994) cuando se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (CJMF). Esta Consejería, creada directamente por el Presidente y que dependía de su oficina, lideró e inició los esfuerzos para el primer proyecto del país sobre salud sexual y reproductiva (PNES, 1993). El énfasis de la Consejería fue crear y ejecutar proyectos que se enfocaran en grupos de jóvenes vulnerables de bajos recursos y sus familias, con el fin de ayudarlos a salir de la pobreza e insertarse en el mercado laboral (Morales, 2010).

Una de las grandes dificultades que enfrentó esta Consejería, es que ignoró por completo los estudios realizados por Profamilia que revelaban un aumento serio en embarazos adolescentes y en la mortalidad materna asociada a abortos clandestinos. La Consejería no atendió estas dos problemáticas.

La Ley de Juventud insiste en varias oportunidades que los jóvenes tienen derecho a ser reconocidos en su individualidad y que el rol del gobierno es garantizar sus derechos. Esto da una base jurídica (a nivel estatutario) para que los jóvenes confrontar el marco de políticas con el fin de defender sus derechos.

Además, la atención primaria en salud (APS) se menciona dos veces en las políticas de salud. La primera vez en las políticas de SSR (que fueron descritas en detalle en el Capítulo 2), y la segunda en la Ley 1438 que reformó el sistema de salud (aunque no fue la última reforma). El Plan Nacional de Salud Pública, tal como fue descrito al principio de este capítulo, mencionaba la importancia de la acción intersectorial para atacar

los desafíos de la salud pública; sin embargo, el plan Decenal de Salud Pública ha tenido poco efecto.

La mortalidad materna (tanto temprana como tardía) es mucho más alta en regiones con baja cobertura de salud y donde la proporción de gente bajo el régimen subsidiado es más alta. La región de la Amazonía-Orinoquía tuvo 138,16 muertes maternas por cada 100.000 recién nacidos en 2010, mientras en la región de Bogotá-Cundinamarca (donde está la capital del país) se presenta una tasa de 13,38 en el mismo periodo. Si se considera que las adolescentes y mujeres jóvenes por debajo de los 25 años tienen las tasas de fertilidad más altas en Colombia, y que continuamente enfrentan desafíos en términos de acceso a la educación, a un trabajo decente, y a servicios de salud amigables, puede entenderse por qué la mortalidad materna es la cuarta causa de muerte entre los adolescentes colombianos. Además, el 74% de la región de la Amazonía-Orinoquía pertenece al régimen subsidiado, mientras solo el 21.5% de la región Bogotá-Cundinamarca pertenece al mismo régimen (Ministerio de Salud, 2013).

Finalmente, existe un amplio rango de inequidades en la calidad del servicio de salud que la gente recibe de acuerdo a su edad, lugar de residencia y nivel de ingresos, especialmente si son personas que forman parte de grupos étnicos minoritarios.

Participación

Las políticas implícitas de juventud relacionadas con la participación son numerosas en todos los niveles territoriales, teniendo en cuenta que mediante decretos, leyes, ordenanzas departamentales o acuerdos municipales se puede regular y promover la participación. En este punto es importante entender que aunque el Estatuto de Ciudadanía Juvenil organiza la participación a través del Sistema Nacional de Juventud, esta estructura no es la única en que la juventud puede participar. La participación puede ser diferente dependiendo del sector, ya que cada uno ha creado reglas específicas para ello.

Algunos ejemplos son los consejos locales o municipales creados por las autoridades locales para obtener asesoría y consejo ciudadano en diferentes campos como la cultura y el medio ambiente. Algunos de estos consejos,

dependiendo de su regulación, cuentan con representantes jóvenes⁴⁰. Otro ejemplo son las estructuras de gobierno estudiantil en colegios y universidades. Este sistema de participación permite a los jóvenes tener influencia en la calidad de su educación. En Colombia las organizaciones de gobierno estudiantil tuvieron un rol importante en 2011 durante la protesta contra la Ley de Educación (mencionada anteriormente) que buscaba reformar el sistema educativo, y en la que el movimiento estudiantil logró que el proyecto de ley fuera retirado.

En 2014 Colombia Joven hizo un llamado para destacar el trabajo de jóvenes voluntarios en el país. La idea era premiar las mejores iniciativas en siete categorías: educación, bienestar, seguridad pública, democracia y derechos humanos, arte y cultura, hábitat y medio ambiente, y esfuerzos colectivos para construir paz. Se recibieron 148 aplicaciones que fueron evaluadas según su nivel de innovación, impacto, alcance, trabajo en equipo y la contribución para la construcción de paz. Después de una revisión inicial, se validaron 99 iniciativas provenientes de 18 departamentos (Colombia Joven, 2014).

La mayoría de iniciativas válidas participaban en las categorías de derechos humanos y democracia (25%), seguido por educación (20%), bienestar y seguridad pública (18%), hábitat y medio ambiente (18%) y arte y cultura (8%) (Colombia Joven, 2014)

Otro ejemplo lo plantean aquellos jóvenes que participan en organizaciones de base en el campo del desarrollo sostenible, especialmente en los temas de actividad minera. En 2014, en San Bernardo⁴¹, municipio del departamento de Cundinamarca, organizaciones de jóvenes defendieron y se movilizaron con el objetivo de suspender una exploración sísmica cerca de un ecosistema de páramo; tuvieron éxito en su iniciativa y ahora recogen firmas para convencer a las autoridades a través de una acción popular para que cualquier actividad minera sea rechazada en el municipio.

40 Es importante mencionar que en los últimos años todos los consejos que han sido creados como, por ejemplo, las leyes de víctimas o el estatuto de Participación Ciudadana, garantizan un puesto para representantes de la población joven. Sin embargo en algunas de estas leyes quedó consignado que el representante de jóvenes sería el representante del Sistema Nacional de Juventud, que hasta el momento no se ha conformado. Esto hace que en algunos escenarios no haya aún representantes de la población joven.

41 Ver más información en https://www.youtube.com/watch?v=UITxsC_F-Ns

4.3 Reconocimiento y participación de la población joven en las políticas

Como se mencionó en el capítulo introductorio de esta investigación, la participación mejora la eficiencia y efectividad de la administración pública, hace posible la reunión de voluntades para la construcción de consensos, y por lo tanto reduce obstáculos y logra una mayor aceptación de diferentes actores involucrados, logrando, al final, una mejora en la respuesta pública a las necesidades sociales.

Las políticas explícitas de juventud mencionan la necesidad de que los mismos jóvenes y otros grupos de interés garanticen la participación de la población joven en todo el ciclo de la política; no sólo en su creación y desarrollo, también en su ejecución, seguimiento de resultados y evaluación de impactos. Por ejemplo, la Ley de Juventud establece en su artículo 26:

“El Estado, los jóvenes, organismos, organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de la juventud, concertarán las políticas y el plan nacional, departamental, municipal y distrital de juventud, que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes”.

Por su parte, el Estatuto de Ciudadanía Juventud establece la “participación, concertación e incidencia de las y los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación” (Art. 2) como un principio del Estatuto y de su aplicación.

Pero, además de lo que establece la norma, en Colombia,

“...los mismos jóvenes han sido los principales actores que influyeron en las políticas. Los movimientos estudiantiles y los defensores de los jóvenes han desarrollado un foro en el que se discuten las políticas para la juventud. El apoyo del Congreso y de los líderes municipales también ha sido importante; ha sido clave para que los esfuerzos de defensa resulten en leyes para la juventud y en la inclusión de los objetivos de los jóvenes en el plan de desarrollo nacional”.

(Russell y Solórzano, 2001)

Los procesos de formulación y aprobación de la Ley de juventud y del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, son claros ejemplos de intentos de

involucrar a los jóvenes en el desarrollo de la política. Con respecto a la Ley de Juventud, se desarrolló mediante foros regionales y locales un proceso que incluyó instituciones y personas interesadas en el desarrollo juvenil. Este proceso permitió a los interesados discutir, comentar y complementar el borrador del proyecto de ley (Russell y Solórzano, 2001). Los insumos para su formulación fueron el resultado de un amplio diálogo llamado ‘Presente y futuro de los jóvenes’ que se llevó a cabo en 2002 y contó con la participación de alrededor de 10.000 personas, entre ellas 8.000 jóvenes (DNP, 2007).

El proceso de adopción del Estatuto fue similar. Participaron tres grandes organizaciones de juventud muy relevantes a nivel nacional en el 2010: JuventudES Colombia, la Asamblea Nacional de Jóvenes por la Paz y la Mesa Nacional de la Juventud.

Dentro de las primeras iniciativas para la construcción de una nueva ley de la juventud convergieron conflictos en las regiones relacionados con la garantía de los derechos de los jóvenes, sobre todo lo que tenía relación con participación juvenil (Arévalo, 2014). Habiendo identificado algunas de las necesidades de participación de los jóvenes en los territorios, surgieron intereses particulares en los grupos de jóvenes: algunos de ellos pertenecían a organizaciones de carácter político que buscaban posicionar una nueva ley en la agenda de la juventud, mientras que las organizaciones sociales buscaban el reconocimiento de sus agendas regionales en un escenario nacional (Arévalo, 2014).

En las organizaciones de carácter político, había una variedad de posiciones sobre el proceso de garantía de los derechos de los jóvenes, según su inclinación a ideologías de derecha, izquierda y centro, cada una de las cuales presentaba una fórmula diferente y no querían trabajar de forma colaborativa (Arévalo, 2014).

Algo similar ocurrió en las organizaciones sociales. El panorama estaba particularmente dividido, especialmente entre aquellas organizaciones que querían lograr un impacto directo, sin tener que asociarse con los gobiernos vigentes, y que se enfrentaron con las organizaciones que vieron en las entidades del gobierno aliados importantes en el desarrollo de la agenda pública (Arévalo, 2014). De otro lado, algunas organizaciones buscaban un beneficio directo en relación con su trabajo específico (ambiental,

cultural, religioso, etc.); por ende muchas de ellas abandonaron el proceso diciendo que el espacio (que tenía un enfoque más integral) no representaba sus intereses, pero aun así siguieron participando de forma intermitente (Arévalo, 2014).

Uno de los primeros pasos adoptados a nivel nacional para promover la participación de la población joven en el desarrollo de políticas juveniles fue el Festival Nacional de la Juventud, que tuvo lugar en agosto de 2010 y contó con la participación de 300 delegados de 25 departamentos del país. Las organizaciones juveniles acordaron que era necesario reemplazar la Ley de la Juventud de 1997, y desarrollaron una propuesta que titularon ‘Nuestra Agenda Hacia el Año de la Juventud’.

Las organizaciones participantes decidieron establecer un Comité Técnico al cual se le asignó la responsabilidad de producir el primer borrador del nuevo proyecto de ley. Ese comité incluía representantes de diversos sectores interesados en la juventud: el Programa Nacional de Colombia Joven, el Observatorio Javeriano de la Juventud (académico), un senador del partido liberal y otro del partido Mira, la cooperación internacional con la AECID, las organizaciones juveniles de JuventudES Colombia, las organizaciones de la sociedad civil encabezadas por la Fundación Social y la Defensoría del Pueblo (JuventudEs Colombia, 2010).

El Comité creó el primer borrador del proyecto de ley, teniendo en cuenta los aportes de los foros regionales y nacionales de la juventud. El proyecto de ley fue presentado en agosto de 2010, inicialmente rechazado, por lo que un segundo borrador fue presentado en septiembre de 2011. Esta vez, después de seis meses, el proyecto fue aprobado por el Congreso y se convirtió en el Estatuto Nacional de Ciudadanía Juvenil.

Es importante decir que meses antes de ser firmado, la regulación y aplicación del Estatuto ya se había discutido. En este punto se generaron varios choques entre Colombia Joven y algunas organizaciones juveniles (Arévalo, 2014). Al mismo tiempo, hubo manifestaciones de descontento de varios sectores de la juventud que no se sintieron representados por las propuestas que se tuvieron en cuenta en la redacción del Estatuto. Algunos tenían razón en sus reclamos, porque “al final los intereses del Estado y de los grupos políticos presentes fueron los que dieron forma a las decisiones sobre el futuro y el presente de los jóvenes colombianos” (Arévalo, 2014).

En conclusión, los cambios políticos en materia de juventud en Colombia han sido en una gran proporción propuestos por los mismos jóvenes; sin embargo, los esfuerzos se han concentrado al reconocimiento de su participación. De acuerdo con Fernando Quintero, ahora los jóvenes necesitan organizarse mejor y entender que los temas de juventud no son sólo la participación sino también otras políticas sectoriales sobre las que deben incidir para lograr el bienestar y alcanzar los intereses de los jóvenes.

Esto es especialmente importante teniendo en cuenta que, como se ha mencionado ampliamente, las políticas sectoriales son las que permiten la implementación y la inversión de más recursos presupuestales, están más relacionados con la estructura del Estado, y al final, logran tener más impacto en la vida de jóvenes.

Desafortunadamente la relación entre los grupos de jóvenes en la defensa de sus asuntos se ha caracterizado por tensiones, desacuerdos y conflictos. Un ejemplo reciente de esto fue la elección del equipo directivo (presidente, vicepresidente y secretario) de la Comisión Accidental de Juventud del Congreso. Al principio, se había acordado que la mesa multipartidista elegiría una opción común para presentarle al Congreso; sin embargo la mesa no logró ponerse de acuerdo y al final cada partido propuso un candidato (Lizarazo, 2014).

Ahora bien, la creación en el Congreso de esta Comisión Accidental para dar seguimiento a los acuerdos nacionales, especialmente en los asuntos relacionados con los mandatos del Estatuto, se gestó gracias a la solicitud directa de jóvenes que participaron en las audiencias del 2010 sostenidas en el Congreso para la adopción del Estatuto (Senado de la República, 2010). Esto demuestra la incidencia y efectividad de la labor de promoción que activistas y organizaciones de jóvenes han realizado.

4.4 Alineación de las políticas de juventud con las disposiciones internacionales

Una de las áreas más importantes en la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2012 – 2014, es “niños, niñas, adolescentes y jóvenes”. Esta estrategia resalta como claves algunos temas asociados a la política de juventud: i) Fortalecimiento de las instituciones públicas para

el desarrollo de acciones para los jóvenes a nivel nacional, departamental y municipal; ii) Apoyo técnico a las instancias territoriales y sectoriales encargadas de la aplicación de las políticas, planes, programas y proyectos a favor del desarrollo de la juventud.

La cooperación internacional, junto con las ONG nacionales, han jugado un papel importante en el desarrollo de estructuras que permitieron crear un marco para el desarrollo de la política de juventud en Colombia. De hecho, ha sido el apoyo de los organismos internacionales el que ha hecho que los temas de jóvenes se hayan posicionado en la agenda y en el circuito de las instituciones gubernamentales y las personalidades políticas claves. Entre las agencia más importantes figuran la GTZ, AECID, PNUD, OIJ, Save the Children Internacional, USAID, OIM y la Cooperación Sueca - CIVIS.

Durante muchos años ha existido una débil conciencia de la garantía de derechos para NNAJ, sobre todo en un contexto de conflicto armado. No obstante eso ha venido cambiando, y gracias a la cooperación internacional, Colombia es líder en la región en el diseño de políticas públicas relacionadas con la población juvenil.

De hecho, algunos miembros de la comunidad internacional están asesorando técnicamente a la mesa multipartidista creada en el 2014. Las agencias que participan desde el inicio de sus sesiones formales son: el PNUD con su proyecto de Fortalecimiento Democrático; el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, NIMD; el Instituto Internacional para la Democracia Electoral, IDEA y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, ASDI (Colombia Joven, 2014) .

El departamento del Valle del Cauca, es un buen ejemplo que demuestra la eficacia del apoyo de la cooperación internacional en el esfuerzo de los sectores nacionales comprometidos con la política pública de la juventud. La OIJ ha seleccionado este caso como una de las 20 mejores prácticas de jóvenes en las políticas públicas en América Latina y el Caribe. Tal como lo explicó el funcionario gubernamental de Juventud del Valle:

“Es la única política de juventud en el país que ha sido auditada con participación de la población joven. Su implementación ha tenido apoyo técnico y financiero de AECID (...) ha sido seleccionada como una buena práctica que ha propiciado la participación de diferentes actores, especialmente jóvenes y sus organizaciones. Varias institu-

ciones han mantenido el propósito de posicionar una visión de trabajo desde las potencialidades y la capacidad de la población joven, sobrepasando la Mirada centrada en el riesgo.⁴²

En el próximo capítulo se analizarán esta y otras políticas regionales de juventud.

4.5 Conclusiones

Las políticas públicas explícitas tienen amplias menciones sobre la necesidad de que se garantice la participación de la población joven en todo el ciclo de la política, no sólo en su formulación sino también en su implementación, monitoreo de resultados, y evaluación de impacto. Esta participación debe ser significativa, incidente, efectiva, y debe crear un claro impacto en las vidas de los jóvenes, especialmente en los grupos más vulnerables.

La cooperación internacional ha jugado un papel muy importante dentro del campo de la política de juventud en Colombia. Las agencias y organizaciones internacionales han promovido diferentes iniciativas para incorporar los derechos de la juventud en todo el sector público, aumentar la inversión en general hacia el bienestar de las personas jóvenes, y crear conciencia sobre la importancia de trabajar no sólo con niños y niñas, sino también con adolescentes y jóvenes. Sin embargo, como se verá en el próximo capítulo, este apoyo también ha dejado sinsabores para los mismos jóvenes.

Por último, la adopción del Estatuto y otras políticas de juventud, muestran la importante labor de incidencia de las organizaciones juveniles y los jóvenes activistas, en aras de lograr un objetivo común. La visión de la participación juvenil en el país necesita promover los elementos de la vida digna así como de la inclusión social, especialmente en el marco de un proceso de paz en el que los jóvenes deberían tener voz con el fin de promover un cambio real. Estos temas serán tratados ampliamente en el próximo capítulo.

42. AECID y Corpovalle, 2009.

A grayscale world map is shown in the background. The map is centered on the Americas, with North and South America clearly visible. Colombia, located in northern South America, is highlighted in white, making it stand out from the rest of the map which is in shades of gray.

Juventud y Políticas
Públicas en

Colombia

Analizando el impacto de las políticas

5



5.1 Introducción y contexto

En los capítulos anteriores se presentó una descripción detallada de la realidad de las políticas explícitas e implícitas de juventud de carácter nacional. Este análisis mostró que las realidades regionales, especialmente aquellas que afectan la esfera municipal, pueden diferir significativamente del promedio nacional, lo cual es un ejemplo del desarrollo desigual y de la inequidad del país.

Con el fin de alimentar una perspectiva más detallada de los contextos locales y regionales, este capítulo presenta una descripción y análisis de los documentos de políticas existentes y una visión general de las instituciones responsables de los temas de juventud en los estudios de caso escogidos.

5.1.1 Un vistazo a la división territorial en Colombia

Como se mencionó en el primer capítulo, los departamentos, distritos, municipios, y territorios indígenas son entidades regionales en el país, que tienen la autonomía de administrar su propio desarrollo, con el gobierno de sus propias autoridades. Colombia tiene 32 departamentos que “ejercen funciones administrativas, que se complementan con el trabajo de los municipios. Los departamentos actúan como intermediarios entre el gobierno nacional y los municipios, en la disposición de servicios determinados por la Constitución y las leyes” (DANE, 2003).

Colombia tiene más de 1.100 municipios. Sus objetivos son “la prestación eficiente de servicios públicos determinados por la Constitución y las leyes; el diseño y la implementación de proyectos necesarios para manejar el desarrollo local; la administración del territorio; la promoción de la participación comunitaria; y el progreso cultural de sus habitantes” (DANE, 2003).

Alcaldes y gobernadores tienen la atribución de emitir decretos que orienten el desarrollo social dentro de sus territorios. Aunque no en todos los casos, estos decretos pueden ser emitidos sin consultas ni diálogos con los actores políticos, sociales y económicos.

Como se discutirá a lo largo de este capítulo, las políticas públicas de juventud de carácter municipal o departamental pueden tener diferentes orígenes y pueden ser promulgadas de diferentes formas. En algunos casos, cuando Alcaldes y Gobernadores no logran alcanzar acuerdos con los Con-

cejos Municipales o Asambleas departamentales, respectivamente, pueden emitir políticas por decreto que muchas veces fallan al no tener consenso y acuerdo político, contando con una débil sostenibilidad.

5.1.2 Instituciones territoriales escogidas

Para los propósitos de este estudio, dos departamentos (Valle del Cauca y Cundinamarca) y dos municipios de estos departamentos (Ginebra en Valle, y Sibaté en Cundinamarca) fueron seleccionados para las visitas de campo.

Tabla 14

Comparación de datos generales: Valle y Cundinamarca

	Valle	Cundinamarca
Número de habitantes	4,052,535	2,228,682
Porcentaje de habitantes en el área rural	13%	35%
Porcentaje de población joven	18%	26.8%
Jóvenes viviendo en áreas rurales	12%	34%
Índice de Desarrollo Humano	0.837	0.861
PIB (en millones de dólares USD)	29	16
Porcentaje de participación en PIB	14.1%	15,4%
Cobertura en salud	88.7%	86,41%
Cobertura en Educación	81.5%	70,9%
Tasa de desempleo	13.4	9.04

Fuentes: Dane, 2005; Dane, 2013; ASIS, 2013

Los Departamentos: Valle del Cauca y Cundinamarca

Valle del Cauca es un departamento de primera categoría, localizado en el sur occidente del país, sobre el área del Pacífico. Se divide en cinco regiones y está compuesto por 42 municipios. Su capital es Santiago de Cali, la tercera ciudad más importante del país. La economía del Valle está basada en el sector de servicios (comercio, transporte, banca y telecomunicaciones) seguido por la industria y la agricultura, principalmente caña de azúcar.

Con un 13,4%, el desempleo del Valle del Cauca está por encima del nacional que ronda el 10%. Sin embargo, el índice de pobreza es de 1,3%, que es más bajo que el nacional.

El Valle del Cauca tiene una diversidad étnica muy variada. La población afrodescendiente representa el 27% del total de la población, y en términos totales el Valle es el departamento con la población de origen africano más grande del país. Más del 95% de esta población vive en áreas urbanas. En el Valle viven 1.090.997 afrodescendientes, de los cuales el 52% son mujeres y el 48% hombres (DANE, 2005). De acuerdo al censo de 2005, el 29,4% de la población de 0 a 26 años es afro.

La población indígena del Valle corresponde a un 0,3% del total de la población, y está conformada por cinco grupos étnicos: Embera Chami, Nasa, Nonam, Eperara Siapidara, y una comunidad Inga del Putumayo radicada en la zona rural de Buenaventura. Estos grupos indígenas están ubicados en áreas rurales de 20 de los 42 municipios del departamento (Gobernación del Valle del Cauca, 2012).

El Valle del Cauca arrastra una mala reputación en lo que concierne a sus recientes gobernantes. Aunque este departamento tiene un puerto en el Pacífico y disfruta de muchos recursos naturales, la corrupción y la violencia, entre otros factores, ha retrasado su desarrollo.

En 2014, el gobernador Ubeímar Delgado declaró que “el Valle es un departamento rico y pobre al mismo tiempo; grupos criminales, guerrillas y microtráfico han ocasionado grandes daños, especialmente en la Costa Pacífica” (Paz, 2009). En el departamento “las prácticas políticas siempre han obstaculizado el voto libre, y las elecciones no suelen ser confiables ni transparentes (...) la política en el departamento siempre apunta a repro-

ducir los privilegios y defender los intereses de los dueños de las curules en el Congreso” (Correa, 2014).

Después de una crisis económica que duró casi ocho años, y debido a un nivel de endeudamiento altísimo y una larga lista de pagos hipotecarios pendientes, el departamento se declaró en quiebra en el 2012. Debido a esto, la mayor parte del presupuesto departamental se fue en pagar a los acreedores.

En lo que respecta a educación, siguiendo lo establecido por la Ley 715 de 2001, los municipios de Cali, Tulúa, Palmira, Cartago, Buga, Buenaventura y Jamundí empezaron a administrar de manera autónoma los servicios de educación, en los niveles de primaria y secundaria. En los otros 35 municipios del departamento, incluido Ginebra (caso de estudio de esta investigación), los servicios educativos de primaria y secundaria son administrados por la Secretaría de Educación del Departamento (Gobernación del Valle del Cauca, 2012).

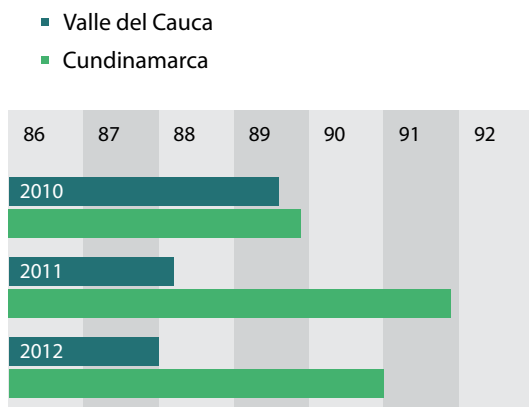
Para el 2012 las tasas más altas de matrícula se presentaron en la primaria (Ministerio de Educación Nacional, 2014). Preocupa el bajísimo nivel en términos de tasas matrícula entre la población afro:

“Para el año lectivo 2011, 16.849 niños, adolescentes y afrocolombianos asistieron a instituciones educativas, representando el 8,2% del total de inscritos en los municipios que dependen de la Secretaría Departamental de Educación”.

(Gobernación del Valle del Cauca, 2012)

Gráfico 23

Tasa neta de matrícula escolar. 2010-2012



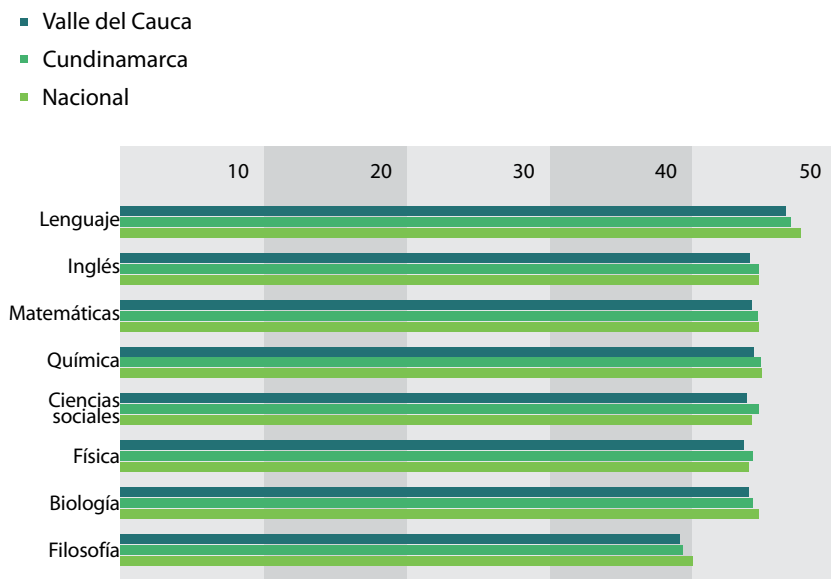
Fuente: Construcción propia con información de Caballero, 2014; MEN, 2014.

En cuanto a la población indígena, 2.898 estudiantes se matricularon en el sector oficial, y diez en el privado, 1,4% del total de la tasa de matrículas del año. De estos, 1.298 indígenas (45%) pertenecen al grupo étnico Embera Chami” (Gobernación del Valle del Cauca, 2012).

Los resultados de las pruebas SABER 11 para el 2013, destacan que los departamentos del Valle y Cundinamarca tienen puntajes por encima del promedio nacional en todas las áreas del conocimiento. Sin embargo, el Valle tiene un mejor desempeño en la mayoría de áreas con excepción de física y ciencias sociales.

El MEN monitorea el grado en el que los planes de desarrollo departamental están armonizados con el Plan Decenal de Educación en Colombia. En el caso del Valle, el nivel total de articulación para el criterio de: educación de población vulnerable (Sisbén, personas en situación de desplazamiento, indígenas, personas en condición de discapacidad) es del 70%.

Gráfico 24
Resultados de las pruebas Saber 11, 2013



Fuente: Construcción propia con información de Cámara de Comercio de Cali (2014) y MEN (2014)

De éste, el 40% está asociado a una coherencia entre las líneas del Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Decenal; mientras que el otro 30% indica que en el Plan de Desarrollo hay líneas estratégicas que tienen objetivos medibles y asignación de recursos para su implementación.

Considerando la diversidad cultural del Valle y los niveles de violencia en el departamento, este nivel de articulación indica que hay una alta proporción de población vulnerable fuera de la cobertura de la política pública de educación.

En términos de la promoción de servicios de educación para minorías étnicas, educación bilingüe y educación culturalmente relevante, el plan alcanza un nivel de armonización del 40%. Esto prueba que a pesar de ser un departamento con una presencia grande de minorías étnicas, especialmente afro descendientes, la política pública de educación no está funcionando de manera positiva en estos grupos minoritarios.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo del Valle muestra una articulación del 0% en dos criterios: (i) el establecimiento gratuito de la jornada única en la educación pública para preescolar, primaria y secundaria; (ii) la disposición de apoyos y subsidios para materiales escolares, alimentación y transporte.

En el 2012, la población de 17 a 21 años de edad en el departamento era de 404.945. De este total, 57,7% estaba por fuera del sistema de educación (Ministerio de Educación, 2013). De la población joven que estaba matriculada en una institución de educación superior, 60% estaba en una universidad, el 34,3% asistía a una institución técnica, y el 5,5% estaba matriculado en un programa de posgrado. Adicionalmente, la tasa de deserción era del 13,1%, dos puntos por encima de la tasa nacional que en el 2012 fue de 11,2% (Ministerio de Educación, 2013).

En 2011, la tasa de desempleo en los jóvenes fue de 23,3% (Departamento Nacional de Planeación, 2014) que es muy alto en comparación con la tasa nacional (13,1%).

En relación con la salud, homicidios y suicidios están entre las primeras causas externas de muerte entre los jóvenes del Valle del Cauca. Este es uno de los cinco departamentos donde los jóvenes están en mayor riesgo de ser asesinados, con una tasa de 339,7 por 100.000 habitantes (Doris Cardona y otros, 2013). Un hecho preocupante es que los afrocolombianos y los jóvenes

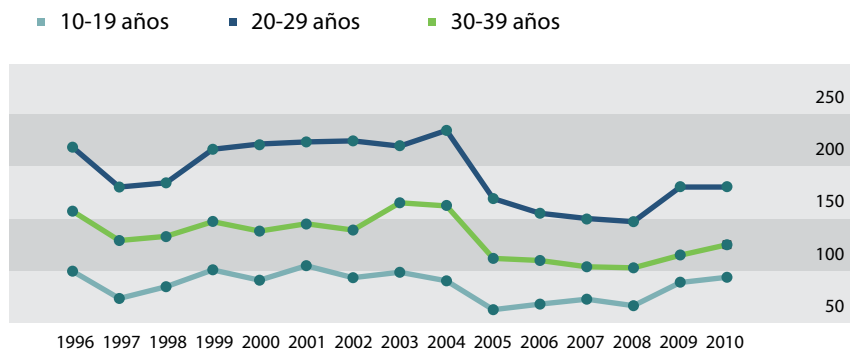
no asegurados tienen mayores chances de tener una muerte violenta, frente a los jóvenes de otros grupos étnicos o aquellos que sí están asegurados por el sistema de seguridad social en salud (Ministerio de Salud, 2011).

Buena parte de estos casos de homicidios están conectados con el conflicto armado en el departamento, asociado con crimen organizado, mafia, guerrillas, paramilitares y delincuencia en general. Comparado con Cundinamarca, la violencia del Valle ha sido más intensa y más activa en la mayoría de sus 42 municipios:

“La presencia de la guerrilla, diversas acciones violentas, la consolidación de mafias departamentales, y las actividades criminales de un sector de la fuerza pública además de una conducta complaciente generalizada, crearon un coctel explosivo que ha venido estallando en manifestaciones violentas desde los 80 hasta nuestros días”

(MOE, 2012).

Gráfico 25
Homicidios en Cali por edad, 1996-2010



Adicionalmente, en comparación con otros departamentos, el Valle tiene una de las tasas más altas de suicidios, y Cali, su capital, figura entre una de las cinco capitales en el país con la tasa más alta de suicidios.

En relación con otros temas de salud que afectan a la juventud, el VIH/SIDA es una preocupación particular del departamento. La tasa de VIH en

Colombia era de aproximadamente 0,49% en 2013 (Ministerio de salud y protección social, 2014); sin embargo, existe una variación relevante entre grupos poblacionales. En siete ciudades de Colombia, la tasa de VIH entre hombres homosexuales está por encima del 5% (Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2011). Una de estas ciudades es Cali, (incluyendo el área metropolitana: Cali, Jamundí, Yumbo, Candelaria y Palmira), que en el 2011 tuvo la tasa de VIH más alta entre hombres homosexuales de cualquier otra ciudad colombiana, con un 24,1% (Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2011).

Con relación a embarazos y maternidad, el Valle del Cauca tiene una tasa de embarazos adolescentes del 15,3%, que está un poco por debajo del promedio nacional (15,8%), y la tasa de fertilidad para adolescentes entre 10 y 14 años, es de 2,77 por cada 1000 mujeres. No se pudo encontrar información con respecto a mujeres jóvenes (entre los 14 y los 28 años); pero, teniendo en cuenta que las tasas de fertilidad son más altas en estas edades, es preocupante que solo el 50% de embarazos y nacimientos en los últimos cinco años hayan sido planeados (Profamilia, 2010).

Adicionalmente, considerando las cifras presentadas sobre VIH, es importante resaltar que de acuerdo a la ENDS 2010, en Colombia solo el 6% de mujeres con compañeros permanentes usan condón, lo que significa que el 94% de las mujeres con una relación no toman ninguna precaución con respecto al contagio del VIH (ASIS Valle del Cauca, 2010). Si combinamos esto con el hecho de que solo el 56% de las mujeres encuestadas en edad fértil son conscientes que el VIH se puede transmitir durante la lactancia y que el 44% entre 15 y 49 años se han hecho la prueba del VIH (y recibieron el resultado), es posible entender la importancia del papel que juega una educación sexual integral. Aunque el 84% de mujeres menores de 25 han declarado haber recibido algún tipo de educación sexual, esta estuvo a cargo de profesionales de la salud y profesores de anatomía, mostrando una ausencia de una directriz pedagógica integral y clara con un enfoque de derechos (ASIS Valle del Cauca, 2010).

El departamento de Cundinamarca está ubicado en el centro del país, en la región andina. Está dividido en 15 provincias y 116 municipios. Su principal actividad económica es la agricultura seguida por la industria,

la prestación de servicios y el comercio. Además, tiene recursos naturales importantes como carbón, oro, plata y sal.

Los principales indicadores de Cundinamarca demuestran que su desempeño es superior a la mayoría del país; el índice de pobreza es de 2,9%, por debajo del nivel nacional.

Las características etnográficas de Cundinamarca son muy diversas. De acuerdo a las proyecciones del último censo, la población de Cundinamarca en el 2012 se calculó en 2.557.623 habitantes, con una mayoría étnica de mestizos 96,3%, afrocolombianos 3,4% e indígenas 0,3% (Gobernación de Cundinamarca, 2012).

En 2012, la tasa de matrícula escolar más alta estaba en primaria, seguida por secundaria y un descenso pronunciado en educación media. (Caballero, 2014).

En cuanto a la articulación entre el Plan Decenal de Educación y el Plan de Desarrollo del Departamento, la herramienta del Ministerio indica un 100% de armonización en relación con: i) Atención a la población vulnerable en edad escolar (Sisbén, personas en condición de desplazamiento, indígenas, personas en situación de discapacidad); y ii) impulso para dar educación y educación bilingüe a minorías étnicas de acuerdo a su cultura.

De otro lado, el Plan de Desarrollo de Cundinamarca tiene un porcentaje nulo de armonización con respecto a los siguientes criterios: gratuidad completa en preescolar, primaria y secundaria; y ayudas y subsidios para materiales didácticos, alimentación y transporte.

En términos de educación superior, en 2013 el departamento de Cundinamarca reportó una población de 243.345 estudiantes entre los 17 y los 21 años. El 26,46% de esta población estaba matriculado en cursos de pregrado, y de estos el 73% asistían a instituciones públicas. Adicionalmente, el 73,54% de los jóvenes entre los 17 y los 21 no estaba inscrito en ninguna institución educativa (Ministerio de Educación Nacional, 2014).

En el departamento, la población joven es atendida desde dos programas distintos. El primero se llama “vive y crece”; el segundo, dirigido a jóvenes entre los 18 y 28 años, se llama “jóvenes Constructores de paz”. Es importante tener en cuenta que la visión del departamento hacia los jóvenes parte de una intervención temprana, y tiene como principio que

“invertir en los jóvenes significa ahorrar en el futuro” (Secretaría de Salud de Cundinamarca, 2013).

Aunque la tasa de homicidios ha descendido de 28 por 100.000 habitantes en 2005, a 26 por cada 100.000 en el 2008, los homicidios todavía corresponden a una de las principales causas de muerte en hombres jóvenes en el departamento. Varones entre los 20 y 24 años son el grupo de mayor riesgo de muerte violenta con una tasa de 4 a 5 muertes por 100.000 hombres (Secretaría de Salud de Cundinamarca, 2013). Los accidentes de tráfico son la segunda causa de muerte, en términos de causas externas y esto afecta de manera desproporcionada a hombres entre los 20 y los 39 años de edad.

Desafortunadamente, la falta de información desagregada por edades impide una mejor identificación del número exacto de muertes de jóvenes. Es también desafortunado el hecho de no tener datos exactos de las muertes de las mujeres jóvenes, así que solo se pueden sacar conclusiones agregadas con respecto a todas las mujeres (Secretaría de Salud de Cundinamarca, 2013). Estos vacíos de información tienen un impacto significativo en la capacidad de las personas encargadas de formular las políticas para hacer elecciones informadas, y en general, construir una política basándose en evidencias sólidas.

La Red de Jóvenes Constructores de Paz pretende construir capacidades en los jóvenes, para que desarrollen y ejecuten sus planes de vida basados en la responsabilidad, autonomía, hábitos saludables de vida, participación, una coexistencia pacífica y competencias académicas con el fin de llegar empoderados a la adultez. Los resultados de este programa muestran un descenso del 51,5% en la tasa de homicidios entre los jóvenes del 2012 al 2013, y una reducción de 8,6% en el número de jóvenes muertos en accidentes de tránsito en esos mismos años. De acuerdo a la Secretaría de Salud de Cundinamarca (2012) estos resultados sugieren que cuando se propone una visión adecuada partiendo de una metodología intersectorial, se puede conseguir un cambio significativo en las vidas de la gente joven (Secretaría de Salud de Cundinamarca, 2012).

El suicidio también es un problema grave en Cundinamarca (Cifuentes, 2013). Aunque no hay cifras exactas de suicidio en jóvenes del departamento, Cundinamarca ocupa el cuarto lugar de suicidios de todo el país, después

de Valle del Cauca. Considerando que la población joven de Colombia tiene una tasa de suicidio más alta que otros grupos por edad, se puede deducir que el suicidio es un tema importante para el departamento. En respuesta a esto, Cundinamarca ha desarrollado estrategias preventivas para que sean implementadas por padres de familia y profesores de colegio.

En Cundinamarca el 24% de las adolescentes ya son madres o están esperando su primer hijo, lo que indica un incremento del 6% en embarazo adolescente desde el 2005. El 45% de los embarazos y nacimientos de los últimos cinco años en el departamento fueron planeados. A pesar de esto, la principal razón detrás de la demanda de servicios de salud de los jóvenes en 2012 (año que más han solicitado servicios de salud los jóvenes cundinamarqueses) estuvieron relacionados con enfermedades crónicas no transmisibles (el 49% de los casos); la razón más escasa fue por condiciones de maternidad (solo el 3,6% de los casos) (Secretaría de Salud de Cundinamarca, 2012).

Aunque esto pueda parecer como un dato positivo (por ejemplo que las mujeres no están sufriendo de males originados por la maternidad), el hecho de que esta información no esté discriminada por edad y/o género hace muy complicado poder hacer un análisis óptimo. Por ejemplo, las tasas de mortalidad en el departamento son aproximadamente de 68 por 1000 alumbramientos, pero no se conoce cuántas de estas muertes son de mujeres jóvenes o adolescentes. Los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes (SSAAJ) han jugado un importante rol en Cundinamarca: alrededor de 15.000 jóvenes y adolescentes entre los 12 y los 27 años han tenido acceso a estos servicios, que están presentes en 90 de los 116 municipios del departamento. Además, se han creado servicios de prevención y apoyo para jóvenes y adolescentes con problemas de salud mental en todos los municipios del departamento.

Otro resultado del programa que apunta a la juventud es que 7.124 jóvenes de 104 municipios han tenido un apoyo en su hábitos de vida saludable, a través de actividades físicas y práctica deportivas con una periodicidad semanal. Además 3.835 jóvenes con discapacidades provenientes de 94 municipios han tomado parte de cursos vocacionales para desarrollar habilidades y talentos, además de ser incluidos en prácticas deportivas (Secretaría de Salud de Cundinamarca, 2012).

Los municipios, Ginebra (Valle del Cauca), Sibaté (Cundinamarca)

Ginebra está localizado al norte de la ciudad de Cali, la capital del departamento de Valle del Cauca. En 2011 la población de Ginebra era de 20.479, de los cuales el 50,4% eran hombres, y el 54% vivía en áreas rurales. El 23% de la población del municipio está entre los 15 y los 29 años, y de este, el 51% son mujeres (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

Las principales actividades económicas de Ginebra son la gastronomía y el turismo, debido a su cercanía con Cali, la capital del departamento, y el festival Musical Mono Núñez, que se celebra una vez al año y fue declarado patrimonio cultural de la nación en 2003. Otras actividades importantes para el municipio, son la ganadería y la agricultura, con la producción de uva, caña de azúcar, café, arroz y frijoles (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

El área urbana tiene un 100% de cobertura de alcantarillado, servicio de acueducto, electricidad y telefonía fija; el 80% de las casas tienen acceso a gas doméstico. En contraste, el área rural tiene la mitad de cobertura de agua y un mínimo de alcantarillado.

Ginebra tiene cuatro colegios con 28 sedes educativas, un hospital y cinco puestos de salud rural. El 82,3% de la población tiene entre 11 y 17 años, y asiste al colegio; pero después de los 18, la tasa cae al 21,5%. En 2013 el 52% de los jóvenes completó sus estudios de bachillerato; el 10% se inscribió en educación técnica o tecnológica; el 6% estaba estudiando en la universidad o ya había obtenido su título (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013). Con la excepción de inglés, en 2013 los estudiantes de Ginebra obtuvieron un puntaje por encima del promedio en las pruebas SABER 11, en áreas como: matemáticas, química, física, biología, filosofía, español y ciencias sociales (Cámara de Comercio de Cali, 2014).

De acuerdo a una encuesta realizada en 2013, el 88% de los jóvenes de Ginebra tienen un plan de vida. Sin contar el alcohol, el 29% de los encuestados ha consumido drogas; el 61% de los jóvenes del municipio son solteros, y el 20% vive con un compañero (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

Además “el 30% de los jóvenes estudia, 22% trabaja y el 39% estudia y trabaja; muchos de los que trabajan lo hacen en jornadas de medio tiempo en restaurantes familiares” (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013). Aunque

un alto porcentaje de menores trabajadores podría considerarse un problema, la política de juventud ha determinado que esto no detiene el desarrollo individual de un plan de vida, y contribuye al desarrollo económico y social de las familias y del municipio” (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

De otro lado, el municipio de Sibaté en Cundinamarca, está ubicado a 27 kms. al sur de Bogotá. Su población es de 28.000 habitantes, distribuidos en 14 asentamientos rurales y 14 barrios. La economía del municipio está basada principalmente en agricultura y ganadería, incluyendo floricultura de exportación y producción de carne y leche.

Históricamente este municipio ha sido estigmatizado debido a la presencia de centros psiquiátricos para jóvenes y adultos, lo que generó una idea colectiva “que en Sibaté solo vivían ‘locos’” (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006). Además, por muchos años el pueblo tuvo un serio problema de polución, que lo hacía poco atractivo para el turismo (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

En 2001, por primera vez, muchos jóvenes apoyaron a un candidato juvenil a las elecciones de Concejo en Sibaté. Esto creó la posibilidad de posicionar temas de juventud en la agenda pública del municipio y permitió la formación y consolidación de un grupo de jóvenes líderes. Adicionalmente, facilitó la creación de un proyecto de empoderamiento juvenil e incidencia en políticas públicas, que se implementó del 2001 al 2003 (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006). El marco de este proyecto resultó en la creación y elección del consejo municipal de juventud y la inauguración oficial de la Casa de la Juventud (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

5.2 La realidad de la política de juventud en los territorios seleccionados

A junio de 2014, 15 departamentos de Colombia (46,9%) no tenían una política de juventud; de estos, solo cuatro estaban en el proceso de formularla. De los 17 departamentos (53,1%) que sí tenían una política de juventud, cuatro la ha actualizado en respuesta a las disposiciones del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, y 11 estaban en proceso de actualización

(Colombia Joven, 2014). Colombia Joven indica que en 2014 el país tuvo 371 plataformas de juventud (Colombia Joven, 2014), algunas de las cuales existían antes de acoger el Estatuto.

Los 32 departamentos del país reportaban tener una persona o una estructura institucional para los temas de juventud (Colombia Joven, 2014). A pesar de esto, “es común para los funcionarios de las oficinas de juventud tener un perfil político muy bajo, y adicionalmente, son responsables de un sin número de actividades, que en ocasiones sobrepasan sus capacidades”

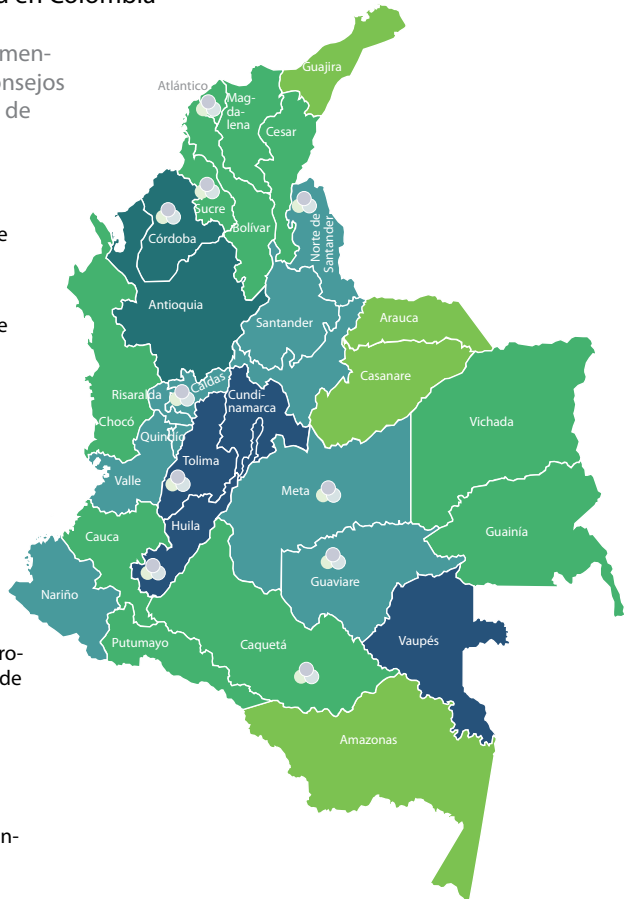
Gráfico 26

Políticas de juventud en Colombia

Un panorama departamental. Política pública, Consejos de Juventud y oficinas de juventud

- Departamentos que tienen una política de juventud actualizada
- Departamentos que tienen una política de juventud actualizada (de acuerdo con Ley 1622/2013)
- Departamentos en proceso de actualización de política de juventud
- Departamentos que no tienen política de juventud
- Departamentos en proceso de formulación de política de juventud
- Departamentos que tienen Consejo de Juventud

Todos los departamentos tienen oficina de juventud.



(Colombia Joven, 2014). Actualmente, hay diez consejos departamentales de Juventud (Colombia Joven, 2014), que dejarán de existir a finales del 2015.

En esta sección, se discutirá la situación de los documentos de política de juventud y agencias de juventud de las regiones escogidas para los análisis.

5.2.1 Documentos de la política

En esta sección se describen los documentos más importantes de la política de juventud territorial, empleando una estructura similar a la que se usó en los capítulos anteriores para referirse a los documentos de la política nacional.

Es importante tener en cuenta que antes de que se emitiera el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, no existía un proceso detallado para la creación de políticas de juventud que pudiera servir de guía para las otras instituciones regionales. Como consecuencia, algunos departamentos y municipios desarrollaron políticas de juventud de una manera independiente y con un espíritu muy local, en su mayoría sin el apoyo de Colombia Joven. La decisión de desarrollar una política de juventud fue determinada por diferentes factores como voluntad política, la existencia de organizaciones lideradas por jóvenes, o la presencia de organizaciones de cooperación internacional en el territorio.

En una entrevista, uno de los funcionarios territoriales de Colombia Joven señalaba que como resultado de la baja capacidad y escaso conocimiento técnico de muchos de los alcaldes con respecto a los temas de juventud, la mayoría de documentos de políticas y procesos de participación hacia los jóvenes, con algunas excepciones, fueron desarrollados o dirigidos por asesores externos o por organizaciones de la sociedad civil (Matta, 2014).

Desde 2012, cuando Colombia Joven reforzó su apoyo al sector (como se contará más adelante), el programa presidencial ha emprendido una asesoría territorial para la construcción de políticas de juventud a nivel departamental y municipal, o para garantizar que las políticas ya existentes estén bajo la misma línea del Estatuto (Matta, 2014). En medio de la re-

visión detallada de las políticas públicas departamentales y municipales existentes, se identificó una serie de asuntos que necesitan ser resueltos por el programa presidencial (Matta, 2014):

- » Un número de los documentos de la política desarrollados por contratistas externos eran apenas copias de políticas adoptadas en otras oficinas regionales. Esto ocasionó que se crearan políticas muy generales que no contaban con especificidades que respondieran a las realidades particulares de los municipios o departamentos.
- » Muchos de los documentos de políticas desarrolladas no tenían mecanismos de monitoreo o indicadores de impacto, lo que hace imposible monitorear sus avances y evaluar sus efectos.
- » Muchas políticas públicas se desarrollaron sin insumos técnicos de los sectores representativos relacionados con jóvenes, como salud, educación, recreación y otros. Dos funcionarios de oficinas de juventud entrevistados confirmaron que, como resultado de esto, no había presupuestos claramente identificados ni un camino definido para la coordinación sectorial. En algunos casos, las secretarías de los sectores ni siquiera eran conscientes que existía una política de juventud, y los funcionarios de agencias regionales no tenían responsabilidades definidas para ejecutar en las políticas de juventud adoptadas (Matta, 2014, Matías, 2014).

Documentos de políticas de juventud departamentales

En Cundinamarca, de 1991 a 1998 los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) propusieron programas y estrategias orientadas hacia los jóvenes desde tres líneas de acción: “protección legal, compromiso de los jóvenes con la economía de las poblaciones, y participación y organización juvenil” (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005).

Antes de 1998, cuando se realizó una reforma administrativa en la Gobernación, la atención que se le prestaba a los jóvenes se limitaba a estrategias para promover la elección de consejos de juventud, el apoyo para clubes y organizaciones de jóvenes, y la creación de incentivos para la educación (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005). Las evaluaciones de los programas departamentales de juventud en Cundinamarca antes de 1998 reportaban que los programas dedicados a los jóvenes eran

“casi inexistentes” y que los pocos creados se caracterizaban por su deficiencia, baja cobertura, una visión asistencialista y porque se enfocaban en jóvenes desde una perspectiva de riesgo por sus condiciones de pobreza extrema (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005).

Para la construcción de los PDD del periodo 1998-2000, se hicieron reuniones por provincias en las que los jóvenes del departamento presentaron un documento propio llamado “Cundinamarca, preparando el futuro para sus jóvenes”, que incluía propuestas que le fueron presentadas al gobernador Andrés González y que poco después fueron incluidas en el PDD (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005).

Ese PDD se construyó mediante un proceso de participación ciudadana en el que la Red de Jóvenes Constructores de Paz participó activamente. Su trabajo ayudó al diseño de un subprograma del mismo nombre y en la definición de objetivos y estrategias del PDD (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005). Durante este periodo se elaboró el Plan Departamental de Desarrollo para la Juventud (PDDJ) que es el antecedente de la Política Departamental de Juventud, y su objetivo era “empoderar a la juventud departamental desarrollando actividades productivas que les permita liderar su propio destino y administrar cambios profundos en su ambiente socioeconómico” (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005).

El PDD para el periodo 2001-2004 identificó la necesidad de establecer una política de juventud basada en la experiencia del PDDJ (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005). En un grupo focal, un líder juvenil del departamento (Erick Bravo, 2014) dijo que la voluntad política del gobernador de ese periodo (Álvaro Cruz) se demostró a través de la “inyección de recursos y la institucionalización de la Red de Jóvenes Constructores de Paz como un programa”. Durante este tiempo el departamento también permitió trabajo de cooperación internacional que apuntaba a reforzar las organizaciones de juventud de los municipios. Esta cooperación sentó las bases de la formulación de la política de juventud.

Cuando Álvaro Cruz terminó su primer periodo en la Gobernación, la Red de Jóvenes Constructores de Paz dejó de existir. En su periodo de gobierno

Pablo Ardila (2004-2007)⁴³ no consideró que la juventud fuera un grupo prioritario en su PDD y “debilitó la influencia de la Secretaría de Desarrollo Social, que fue la responsable de hacer operativas (...) las políticas, los planes y programas para los diferentes grupos poblacionales” (Sarmiento, 2007). Cambió la relevancia de la Secretaría, pasando de ser una oficina tomadora de decisiones a una simple oficina de consultas (entrevista con Arévalo, 2014). Además, el PDD de Ardila carecía de coherencia e integración: “los jóvenes aparecían únicamente como un grupo beneficiario del programa de desarrollo social y económico” (Sarmiento, 2007). Sus acciones políticas se enfocaron en educación, salud, recreación y promoción de cultura, sin articular las conexiones entre esos temas (Sarmiento, 2007). En este periodo, se eligieron nueve consejos municipales.

A pesar de la evidente falta de interés del gobernador Ardila, es importante tener en cuenta que hubo miembros de esa administración que buscaron avanzar en la agenda de juventud. Como Arévalo (2014) menciona en una entrevista, Leila Osorio particularmente contribuyó en 2002, como responsable de los temas de juventud en el departamento: buscó aliados que pudieran ayudar con la formulación de políticas públicas sensibles con los jóvenes, lo cual originó colaboraciones privadas (Colsubsidio) y del sector público (CAR) en un proceso que empezó a través de reuniones provinciales.

En estas reuniones dos procesos diferentes empezaron a coordinarse: la Mesa Autónoma de Juventud, apoyada por la GTZ, y la Mesa Departamental de Juventud, promovida por la oficina de Osorio. Durante el 2006 se quiso elaborar un diagnóstico de la situación de la juventud de Cundinamarca. En 2007 hubo nueve reuniones departamentales para discutir las líneas estratégicas de la política pública, con el soporte técnico de un experto nacional en juventud, Libardo Sarmiento. Como resultado, en 2007 la política pública de juventud del departamento se creó mediante un acuerdo departamental (Arevalo, 2014).

Durante la administración de Andrés González (2008 a 2011) el PDD estaba orientado a “acabar la pobreza y modernizar y consolidar el desarrollo social

43 En diciembre del 2007 Pablo Ardila fue suspendido de su cargo bajo cargos de corrupción. Fue encarcelado tres años por enriquecimiento ilícito y otros delitos. En septiembre del 2010 salió de la cárcel por vencimiento de términos.

de Cundinamarca”. El tema de juventud fue explícitamente reconocido a través de acciones enfocadas en empleo y emprendimiento, educación, promoción de participación en proyectos escolares medioambientales, y proyectos que los alentaban a perseguir una vida digna en relación con salud, cultura, deporte, y recreación (Sarmiento, 2007).

Uno de los logros más significativos del movimiento departamental de juventud en este periodo, fue hacerle entender al gobernador la importancia de la Política de Juventud en el departamento. Sin embargo, aunque reconoció la existencia de la política, decidió enfocarse solo en tres objetivos de la misma: la creación de la Dirección de Juventud, el índice de Florecimiento Juvenil y el Plan Estratégico para la Juventud.

En el 2011 Álvaro Cruz fue reelegido como gobernador de Cundinamarca (2012-2016). Su nuevo PDD se planteó como la búsqueda de “el desarrollo integral del ser humano” y de “garantizar la salud, educación, desarrollo social, sostenibilidad, competitividad, acción comunitaria, cultura y otros” en cada fase del ciclo de la vida, incluyendo juventud (Gobernación de Cundinamarca, 2012).

Cruz revivió la Red de Jóvenes Constructores de la Paz, pero fracasó a la hora de garantizar que las metas y objetivos de la Política Departamental de Juventud y el Plan Estratégico de Juventud se incluyeran en el PDD 2012 - 2015, tal como lo contó al equipo investigador Andrea Matías, Sub Directora de Juventud en Cundinamarca. Esta revelación es importante, porque quiere decir que el Plan y la Política no están armonizados con el PDD, y por supuesto, la financiación para sus objetivos y metas está en peligro desde que es el Plan de Desarrollo Departamental el que tiene la asignación presupuestal.

De acuerdo con Matías, actualmente hay un proceso para tratar de armonizar e integrar ambos instrumentos, que ha sido fluido porque ha sido fácil conectar las líneas de los instrumentos de política de juventud con los programas y proyectos que el gobierno departamental ha implementado (Matías, 2014). Sin embargo, el proceso tenía que haberse llevado justo al revés: creando un plan para orientar los temas de juventud y armonizándolo con la acción de todas las oficinas sectoriales.

Después de la formulación de la política pública y el plan estratégico, el momento cumbre del movimiento de juventud decayó después de que la

GTZ terminara su trabajo en Cundinamarca y se redujeran las ayudas financieras. Tal como se le dijo al equipo investigador en una entrevista, “algunos de los jóvenes de los dos procesos de juventud decidieron cooperar y mantener la Mesa Departamental; sin embargo, reconocieron que ésta no representaba de forma amplia a todos los municipios” (Arévalo, 2014).

En el 2015 Cundinamarca estaba en proceso de actualizar la política pública departamental de 2007, para incorporar las metas del Estatuto de Ciudadanía Juvenil del 2012.

Por su parte, el PDD del Valle del Cauca para el periodo de 1995 al 2000 hacía referencia a la población joven, pero se basó en visiones tradicionalistas y reduccionistas, por lo que se enfocaba en la atención específica de los grupos de jóvenes más vulnerables. El gasto social relacionado con los jóvenes estuvo asociado prioritariamente a procesos de formación para el trabajo. Pero a través de los componentes de educación, cultura, seguridad y justicia, el plan abrió su visión de juventud y explícitamente quiso establecer atender la convivencia, apelando a proyectos de formación enfocados en los jóvenes (AECID, 2012). El plan incluye propuestas relacionadas con el fortalecimiento de organizaciones de jóvenes y anunció apoyo a la creación y operación de programas en Casas de la Juventud⁴⁴, proyectos productivos y proyectos de jóvenes asociados con programas de radio (AECID, 2012).

En el 2000, el departamento siguió la tendencia nacional creada por el Decreto Nacional 089, que presentaba las instrucciones para las primeras elecciones de los consejos de juventud. La implementación del decreto generó procesos de diálogo entre la juventud y las organizaciones sociales en los diferentes municipios, lo cual captó la atención de actores institucionales. La Secretaría de Desarrollo Social encontró en los municipios del departamento una notable falta de participación juvenil en asuntos públicos; imágenes negativas de los jóvenes hacia la participación

44 En muchos municipios y departamentos existe un escenario específico para la población joven denominado ‘casa de la juventud’. Estos lugares son construidos para facilitar los procesos juveniles de participación, así como otras actividades asociadas a la recreación y desarrollo de los jóvenes. Una de las ventajas de las Casas de la juventud es que dependen del presupuesto municipal / departamental, lo cual garantiza, además del espacio físico, la existencia de un equipo dedicado a la administración de las Casas y la oferta pública para jóvenes que pueda asociarse con sus necesidades.

política, la administración pública y la política local, así como una evidente división entre espacios de juventud e instituciones públicas (AECID, 2012).

Los jóvenes estuvieron completamente de acuerdo con esta evaluación, pero quisieron resaltar que esta situación era consecuencia de la estigmatización de los adultos: la percepción de los jóvenes como una fuente de problemas; además de una débil oferta institucional que solo se enfocaba en la prevención de embarazos y consumo de drogas entre los jóvenes (AECID, 2012).

El PDD 2001-2003 mantuvo el mismo foco en educación para el trabajo que fue evidente en planes anteriores, y no hizo una mención específica a proyectos e inversiones en juventud. Sin embargo, durante este periodo y en relación con la elección de Consejos de Juventud, los jóvenes siguieron reuniéndose y recibiendo capacitaciones, en su mayor parte gracias al trabajo de agencias de cooperación internacional. Para el 2002 la población joven había incrementado su acceso a espacios de negociación e influencia en procesos de toma de decisiones (AECID, 2012).

El PDD de 2004 - 2007 “estableció un discurso social muy intenso que planteó las bases para un diálogo, construcción de inclusión y visibilización de grupos sociales minoritarios, así como la promoción del desarrollo humano, la defensa del pluralismo y la construcción de la democracia” (AECID, 2012). Fue el primer plan de desarrollo que adoptó una perspectiva poblacional. El objetivo asociado con la población joven fue,

“... Desarrollar una política pública para fortalecer la cultura de participación entre jóvenes, promover procesos que integran organizaciones y consejos municipales de juventud en la formulación, implementación y monitoreo de planes, programas y proyectos relacionados con participación, educación, formación, empleo, salud, sexualidad, prevención de abuso de sustancias, educación para la paz, jóvenes rurales y de minorías étnicas, entre otros”.

AECID, 2012

Adicionalmente, durante este periodo se adelantó en el departamento una serie de procesos liderados por la sociedad civil y la cooperación internacional, que buscaban apoyar los procesos democráticos y garantizar mayor efectividad de acciones institucionales y participación de ciudadanos en decisiones gubernamentales (AECID, 2012). Este proceso aumentó

la visibilidad de muchos grupos sociales dentro del proceso de la toma de decisiones, incluidos los jóvenes.

La experiencia de la Asamblea Constituyente Juvenil fue citada frecuentemente en las consultas realizadas por el equipo investigador. En el 2004 el entonces gobernador Angelino Garzón estableció una Asamblea Constituyente Social, con la representación de diversos sectores incluidos los jóvenes. La asamblea se creó con la intención de generar un foro donde los diferentes actores pudieran reunirse alrededor de iniciativas sociales y cooperar con intereses relevantes como la definición de presupuestos relacionados con dichos intereses. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la Asamblea fue monopolizada por los sectores más poderosos, por lo tanto el grupo de jóvenes se separó de ésta y en el 2005 creó la Asamblea juvenil.

Esta nueva Asamblea pretendía: i) Fungir como un intermediario institucional entre el gobierno y las manifestaciones de los jóvenes; ii) Promover una cultura de ciudadanía y de política basada en la interacción entre los jóvenes y el Estado; iii) Crear una plataforma de participación que fortaleciera la administración pública y monitoreara la situación de los jóvenes; y iv) Legitimar la asamblea de juventud para reforzar los aspectos sociales, políticos y culturales que rodean a los jóvenes del Valle del Cauca (Pulido, 2008).

La Asamblea Juvenil trabajó en colaboración con el gobierno departamental. Esto se logró, debido en parte al compromiso político del gobernador con los temas de juventud, lo que aseguró la respuesta apropiada de las áreas sectoriales ante las demandas de la población joven, como afirmaron jóvenes líderes en un grupo focal (Bejarano y otros, 2014). La Asamblea Constituyente Juvenil ejerció una influencia de peso en el gobierno departamental y, por ejemplo, logró influir en la decisión de despedir a un miembro del equipo que no siguió las instrucciones del gobernador con respecto a los temas de juventud (Bejarano y otros, 2014).

Con el apoyo del gobernador y de organizaciones internacionales, la Asamblea trabajó con miles de jóvenes de todo el departamento para organizar reuniones regionales anuales. De acuerdo con los jóvenes que participaron en grupos focales y entrevistas realizadas por el equipo investigador (Bejarano y otros, 2014; Matta, 2014), la Asamblea facilitó un espacio

para que los jóvenes se reunieran, discutieran, tomaran decisiones y resolvieran conflictos. Estas reuniones fueron la oportunidad para organizar y comprometer jóvenes activistas que generaron un movimiento juvenil mucho más fuerte, que después fue capaz de contribuir al desarrollo de la política pública del departamento.

Varios expertos en políticas de juventud señalan que este periodo fue crucial para la participación y visibilidad de la juventud en el departamento. Gracias al PDD y la actitud del gobierno departamental, cambió la visión y conceptualización hacia los jóvenes: de una posición muy tradicional a percepciones más de avanzada. Se reconoció a la juventud como un actor con un gran potencial para transformar las condiciones de su comunidad, para abrir espacios de participación y para poner en marcha su creatividad y productividad (AECID, 2012).

En 2005, según el acuerdo al que llegaron el gobierno departamental y una serie de organizaciones de jóvenes, la Universidad del Valle facilitó un ejercicio para: i) formular una política de juventud, ii) seguir y aplicar las regulaciones nacionales sobre juventud, iii) entender los consejos de juventud como representantes de los intereses de la juventud y, iv) y diseñar estrategias para aumentar la participación de los jóvenes, incluyendo la formulación de la política pública (Gobernación del Valle del Cauca, 2007).

El proceso de formulación de la política se desarrolló de agosto a diciembre de 2005 y consistió en: i) la identificación de actores y partes interesadas; ii) consulta del objetivo de la política a través de reuniones que involucraron la participación de 550 jóvenes de 40 municipios; iii) discusión y diálogo que llevó a la formulación de la Política de Juventud y el Plan Estratégico Departamental de Juventud del 2005 al 2015 (Gobernación del Valle del Cauca, 2007).

Al final de este proceso, la Política de Juventud fue aprobada por el Decreto Departamental No. 270 de 2007. A pesar de estos avances, el cambio en el gobierno en 2008 desembocó en la pérdida de la ventaja que se tenía en los temas de juventud, tal como indicaron los líderes jóvenes que participaron en un grupo focal realizado por el equipo investigador (Bejarano y otros, 2014). En respuesta, el movimiento de juventud solicitó al Contralor Departamental para que realizara una auditoría de la implementación de la política. Gracias a la acción de un joven diputado quien

encabezó el proceso de discusión, se dictó la Ordenanza Departamental No. 286/2009, que intentó reforzar la importancia de la política de juventud en el departamento (Bejarano y otros, 2014).

La política de juventud nació con el objetivo general de “consolidar a los jóvenes del Valle del Cauca como actores válidos, capaces de negociar su representación en diferentes situaciones, desde culturales, políticas, sociales y económicas para crear las condiciones apropiadas para garantizar la equidad e inclusión de la juventud”. Esta política además estableció un Sistema de Participación Juvenil compuesto por un Comité Técnico Departamental de Juventud, universidades públicas y privadas, centros de pensamiento, entidades públicas, el gobierno departamental del Valle del Cauca y las alcaldías municipales.

De acuerdo con el artículo 11 de la política, ésta se dirige a garantizar “el reconocimiento de la juventud como un sector amplio con potencial y múltiples capacidades que deben ser reforzadas e incluidas en planes, proyectos y agendas públicas de organizaciones sociales e instituciones”.

Tabla 15

Política pública del Valle principios y líneas de acción

Principios	Líneas de Acción
» Trabajo colectivo » Responsabilidad social » Mirada regional y local » Equidad de género » Inclusión » Participación » Integración entre diferentes instrumentos de política	» Reconocer a la juventud como sujetos de derechos y deberes. » Integrar a la juventud en el desarrollo económico regional. » Fortalecer los procesos, mecanismos y oportunidades de participación. » Promover las organizaciones y activistas juveniles y hacia la coexistencia pacífica » Reforzar las identidades culturales juveniles » Activar los mecanismos regionales, intersectoriales e interinstitucionales de juventud.

Es importante notar que la política de juventud del Valle incluye en su texto una mención sobre la formulación del Plan de Desarrollo Departamental de Juventud, tal como lo ordenó la ley 375 de 1997. Esta iniciativa fue seleccionada como un ejemplo de buenas prácticas y fue destacada en el estudio “20 años de buenas prácticas en políticas públicas de juventud en Iberoamérica” (OIJ, 2012).

Sin embargo, y a pesar de la metodología participativa usada para su formulación, ni la política pública ni el Plan de Desarrollo Departamental de Juventud contaron con mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación. El único seguimiento realizado fue el solicitado por la Secretaría de Desarrollo Social para elaborar un reporte dirigido al Gobernador y a la Asamblea departamental. Además, no se hizo una sola mención de incluir a los jóvenes dentro de este proceso de monitoreo.

En términos de asignación de presupuesto la política establece diferentes fuentes: de los gobiernos municipales, departamentales y nacionales, de la cooperación internacional, y del sector privado. Sin embargo, de acuerdo con los participantes del grupo focal del Valle, después del periodo del gobernador Angelino Garzón (2004 a 2008), quien garantizó un presupuesto de 3000 millones de pesos anuales para temas de juventud, el departamento gastó menos de 200 millones cada año. De hecho, de acuerdo con la auditoría de la Contraloría “durante 2008 y 2009 el presupuesto se redujo de un 92% a un 100%, respectivamente” (Contraloría Departamental del Valle, 2011).

“Por lo tanto, la política pública no tiene dientes, no hay fuentes de recursos definidos, su financiación depende de los gobernadores y como ahora estamos en bancarrota todo de lo que se habla es austeridad, y nada va para la juventud” (Bejarano y otros, 2014).

Como se explicará más adelante, esto representa uno de los más importantes desafíos que afectan la implementación de las políticas públicas.

Documentos de política pública de juventud municipal

La política pública de juventud de Sibaté fue emitida en 2006 por Acuerdo Municipal No. 16, y goza de reconocimiento nacional como un ejemplo de formulación participativa de una política pública. El proceso se inició cuando la cooperación internacional dirigida para el municipio

estaba en crisis. De acuerdo con Bravo (2014), el entonces gobernador Ardila declaró que no existía conflicto en el departamento, y estuvo cerca de cancelar la cooperación internacional (Bravo, 2014). En ese contexto, la GTZ decidió reforzar sus actividades antes de irse, y después de identificar organizaciones de jóvenes del departamento, enfocó su trabajo en algunos municipios, incluido Sibaté. A través de este trabajo, la GTZ quiso apoyar el proceso de formulación que se propuso para el desarrollo de la política de juventud del departamento (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

Históricamente Sibaté ha contado con organizaciones de jóvenes que han promovido actividades culturales, artísticas y deportivas. Mientras la red de Constructores de Paz se desarrollaba en el departamento, esas actividades incentivaron la conformación de un movimiento juvenil que tuvo influencia en las elecciones a Concejo Municipal del 2000. Los jóvenes consiguieron una alianza entre su joven candidato al concejo y el candidato a la alcaldía Jairo Linares. Linares fue elegido como alcalde pero el candidato de los jóvenes no fue elegido. Sin embargo, Linares respetó el acuerdo y creó un programa municipal para los jóvenes, llamado “Sibaté en el cuento”.

El principal objetivo del programa era elegir el Consejo Municipal de Juventud y construir una Casa de la Juventud. Sin embargo, fue necesario incrementar la conciencia de los jóvenes del pueblo acerca de la importancia de la participación ciudadana, antes de las elecciones (Organización Panamericana de la Salud y GTZ, 2007). El programa empezó con 44 jóvenes que fueron incluidos en el proceso de formación para convertirse en candidatos al consejo municipal de juventud. Sin embargo cuando estaban a punto de empezar el proceso de elecciones en 2002, a los participantes de Sibaté en el cuento se les informó que tenían que renunciar al programa para ser elegibles como candidatos al CMJ. Ninguno quiso renunciar por lo que ninguno participó en la elección” (Organización Panamericana de la Salud y GTZ, 2007).

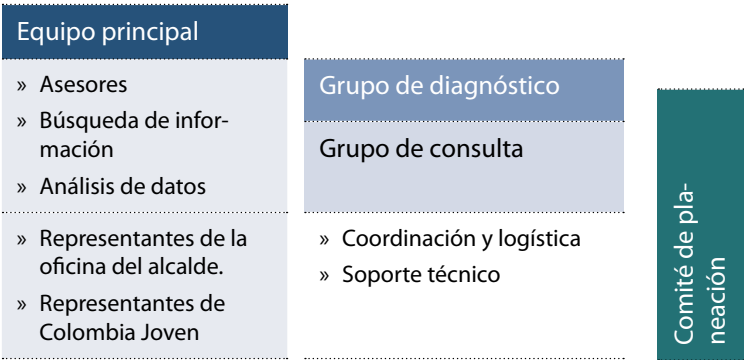
El Consejo de Juventud fue elegido y la Casa de Juventud se inauguró en 2013. Sin embargo “los consejeros fueron incapaces de cumplir con su mandato y ejecutar las iniciativas prometidas a la comunidad de jóvenes que los eligió. Esto resultó en una apatía generalizada entre la población de jóvenes para participar o apoyar la meta del CMJ de crear un plan de

desarrollo juvenil (...)". Después de año y medio el CMJ dejó de reunirse (Organización Panamericana de la Salud y GTZ, 2007).

Fue en este contexto que la GTZ decidió apoyar los procesos de juventud en Sibaté, formando alianzas con una serie de organizaciones de jóvenes que ya estaban constituidas. El principal objetivo de la intervención de la GTZ era fortalecer el Consejo Municipal de Juventud. A pesar de esto, la GTZ reconoció que las dudas acerca de la legitimidad del CMJ, fueron en parte el resultado de la falta de participación en el municipio de manera más amplia. En un esfuerzo para mejorar esta situación y promover la participación comunitaria y política de la juventud, la GTZ apoyó un proyecto llamado "Hacia un Consejo de Juventud Inclusivo y Participativo", que desembocó en la creación de un grupo especial de trabajo (Bravo, 2014).

Tabla 16

Estructura de trabajo del Grupo que en Sibaté acompañó la formulación de la política de juventud



Este grupo estaba integrado por jóvenes líderes estudiantes y voluntarios que inicialmente se dividieron en tres sub grupos de trabajo (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006). Poco después, representantes de la oficina del alcalde y de Colombia Joven se sumaron al ejercicio que produjo un primer análisis y reflexiones sobre la política de juventud en el municipio, que reflejó los avances de dos años de trabajo cooperativo con las autoridades locales y la Casa de Juventud (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

El grupo de trabajo reorganizó sus labores enfocándose en dos áreas: la construcción de un “diagnóstico municipal” y de “un proceso de diálogo y consulta con gente joven, organizada y no organizada, tanto de las áreas urbanas como rurales” (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006). Como resultado de esto, de esfuerzos anteriores y del apoyo de interesados en el tema, Colombia Joven reconoció a Sibaté como municipio piloto para la formulación e implementación de la política pública de juventud en Colombia (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

Mientras se estaba formulando la política, el grupo decidió dejar a un lado la costumbre de hacer consultas a los jóvenes con el fin de determinar sus necesidades e intereses. Esto con el fin de no empezar de cero sino identificar y reconocer las iniciativas que ya existían y que podían salir fortalecidas con la política (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

La investigación tomó diferentes puntos de vista y empleó diferentes herramientas, incluyendo: (i) un diagnóstico rápido participativo⁴⁵ en áreas rurales; (ii) cuatro grupos focales en zonas urbanas; (iii) diálogos en colegios; (iv) tres reuniones municipales; (v) encuestas; y (vi) entrevistas (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006). Aunque no se tiene claro el número de personas que participaron en la investigación, el equipo estableció contacto con 18 organizaciones, tuvo más de 20 reuniones con jóvenes, y 20 encuentros adicionales con actores institucionales del municipio, el departamento y la nación (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

La política de juventud de Sibaté se construyó con el fin de:

“... Generar alternativas de desarrollo integral de la juventud, a partir de sus condiciones territoriales y socio-culturales, aptitudes, habilidades y destrezas, reflejadas en sus propias iniciativas, las cuales se llevan adelante con el apoyo de instituciones estatales, entes territoriales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación técnica del gobierno alemán.”

Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006

45 Metodología desarrollada en Alemania en la década del 70 y exportada al mundo en desarrollo por la cooperación técnica alemana. Le apunta a ayudar a los grupos sociales a identificar sus intereses, fortalecer sus capacidades de decisión y la solución de sus propias necesidades (Paiza Joven, 2014).

De otro lado, la política de juventud de Ginebra fue adoptada en noviembre de 2013 y se desarrolló siguiendo la publicación de un documento producido por la Fundación Juventud Visionaria – una organización contratada por la alcaldía– con soporte técnico de la Escuela de Administración Pública de Cali (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

Para el desarrollo de la propuesta, se hizo una encuesta a 1200 jóvenes en colegios y otros sectores del municipio (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013). Sin embargo, aunque el número de jóvenes que tomaron parte en la encuesta puede parecer representativo (25% de la población joven), el enfoque de encuestados, centrados en individuos escolarizados, ocasionó una representación desproporcionada de las perspectivas de los jóvenes de 17 años o menos. Esto representa un problema si se tiene en cuenta que el 63% de los jóvenes del municipio tienen 18 años o más.

El objetivo de la política de juventud de Ginebra es:

“...asegurar y reconocer los derechos y responsabilidades de la población joven como actores fundamentales para el desarrollo económico, social y político de Ginebra, de tal forma que la acción del Estado, los jóvenes y la comunidad estén enfocados en mejorar su calidad de vida y permita a la población joven alcanzar sus proyectos de vida y contribuir al desarrollo del municipio”.

Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013

El principal enfoque de la política es reconocer a los jóvenes como sujetos de derechos y deberes, así como actores estratégicos. Este concepto de la juventud puede ser considerado un progreso en las políticas públicas de juventud, como se define en capítulos anteriores. El documento también señala que los principales puntos de referencia para la política municipal de juventud son el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y la Política de Juventud Departamental.

Como resultado, el documento sigue la misma línea del Estatuto de Ciudadanía Juvenil. De hecho, comparte conceptos como los derechos y responsabilidades de los jóvenes, las definiciones de política pública juvenil y los principios de política de juventud presentes en el Estatuto (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

Esta política está basada en un análisis sobre los efectos creados cuando un municipio no tiene política de juventud, generando que las necesidades de los jóvenes queden insatisfechas y no haya una guía para su desarrollo, lo que produce pobres resultados en el área de juventud (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013). La política tiene 12 líneas o estrategias (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013), pero no cuenta con los recursos asignados para cumplirlos adecuadamente. Aunque esta política solo fue desarrollada hace poco tiempo, el proceso de revisión y actualización se inició en diciembre de 2014.

5.2.2 Instancias de juventud

Esta sección describe las instancias de juventud que han sido responsables o que han estado conectadas con el desarrollo de la política de juventud en las instituciones seleccionadas. Empieza con las oficinas de Juventud encargadas de estos temas en cada entidad, para luego presentar los consejos de juventud y organizaciones sociales que fueron vitales en el proceso de adoptar estas políticas.

Entre 1992 y 1994 el gobierno departamental del Valle del Cauca empezó a hablar acerca de grupos poblacionales, y creó la oficina de Desarrollo Social como la entidad responsable de los temas sociales en el departamento. El enfoque de la nueva oficina estaba dirigido a: niños, jóvenes, mujeres, y ancianos (AECID y Corpovalle, 2009).

Durante los años anteriores a la formulación de la política de juventud, la Oficina de Desarrollo Social Social “ganó terreno, experiencia y un campo de acción en el contexto institucional, lo que le ha permitido mantener comunicación con jóvenes y otras instituciones públicas y privadas” (AECID, 2012).

En 1994 la Gobernación de Cundinamarca creó la Oficina para la Juventud, Mujeres y Familia, que un año después pasó a ser la Oficina de Desarrollo Social, y en 1996 la Oficina de Desarrollo Social y Comunitario. Posteriormente volvió a llamarse Oficina de Desarrollo Social, nombre que conserva hasta hoy (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005). Esta oficina es responsable de la “formulación, dirección y coordinación de políticas, planes y programas para grupos poblacionales, y por

ende, conduce el diseño e implementación de la política de juventud departamental” (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005).

En 1999 se creó el Comité Técnico Departamental de Juventud, que fue el encargado de dirigir el proceso de formulación de la Política de Juventud, y contó con la participación de organizaciones y líderes del sector público, privado y la sociedad civil. El comité fue responsable de identificar y coordinar el suministro de distintos servicios institucionales para los jóvenes (Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ, 2005).

En cuanto a los Consejos de Juventud, como se mencionó en el capítulo anterior, al momento de entrar en operación el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (noviembre 2013) una de las instrucciones ya estaba obsoleta. Se suponía que la elección de consejos de juventud en todo el país debía realizarse en octubre del 2012, pero luego de la revisión de constitucionalidad el Estatuto perdió el proceso que tenía que seguirse para la elección; como resultado, varios municipios y gobernaciones responsables de organizar las elecciones en 2013 no sabían qué hacer.

Colombia Joven no tenía claro cómo manejar la situación, y recomendó que fueran los departamentos los que asumieran la elección de los consejos con el fin de defender el recién adquirido derecho de los jóvenes de tener una institución exclusiva para ellos. Colombia Joven recomendó que las elecciones podían realizarse siguiendo el mismo proceso que se siguió en las elecciones previas, mientras se intentaba hacer claridad en cómo desarrollar las nuevas elecciones y armar el nuevo proceso (entrevista con Matta, 2014).

Sin embargo, en un comunicado bien particular, el Contralor General emitió una restricción a la elección, sin contar con la aprobación final del Estatuto. La comunicación de la Contraloría le pedía a los gobernadores y alcaldes abstenerse de llamar a elecciones para los consejos de juventud en todo el país, hasta que la Corte Constitucional diera su aprobación (Congreso visible, 2012).

Considerando esta comunicación oficial, y una recomendación de AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), la oficina del Gobernador del Valle recomendó que todos los alcaldes esperaran hasta que el Estatuto terminara el proceso de trámite para coordinar la elección de los nuevos consejos de juventud (entrevista

con Matta, 2014). Cumpliendo esas instrucciones, Ginebra no realizó las elecciones en 2013, así que los consejos municipales de juventud existieron durante más de siete años no consecutivos: 2000 a 2004 y 2009 a 2012 (Alcaldía Municipal de Ginebra, 2013).

Esta situación debilitó el proceso que el departamento y sus municipios estaban desarrollando (entrevista con Matta, 2014). Desde el año 2000 – cuando se eligieron consejos municipales de juventud por primera vez – los miembros eran elegidos el mismo día en todos los municipios del Valle (Gobernación del Valle del Cauca, 2012). El proceso de elección creó un incentivo para los líderes juveniles y organizaciones para que colaboraran y desarrollaran visiones de juventud, y esto desembocó en un ambiente de debate y discusión alrededor de temas de jóvenes (entrevista con Matta, 2014).

Aunque los consejos de juventud no eran perfectos, la falta de elecciones en 2013 provocó una sensible pérdida de un espacio de incidencia en temas de juventud que los consejos asumían como su responsabilidad. En un pequeño número de casos, este trabajo de defensa fue asumido por plataformas de juventud, pero donde estas no existían los temas concernientes a los jóvenes fueron completamente olvidados.

Una situación similar ocurrió en Cundinamarca donde no se realizaron elecciones de consejos de juventud municipales en el 2013. Como resultado ninguno de los municipios tuvo consejos en 2014 (entrevista con Matías, 2014). Además nunca ha habido un consejo de juventud departamental, gracias a que solo existen 18 consejos municipales y no los 50 necesarios para la elección del consejo departamental (entrevista con Matías, 2014).

Según información otorgada por Colombia Joven, a diciembre del 2015 terminarán de existir los pocos consejos de juventud que están aún vigentes.

5.3 Análisis de política pública en las entidades territoriales seleccionadas

Esta parte final de la investigación pretende mostrar un análisis agregado de la experiencia municipal, departamental y nacional en el desarrollo de políticas públicas de juventud. Este análisis se enfoca en temas clave

de las condiciones que parecen afectar el desarrollo, calidad e impacto de diferentes políticas identificadas en este informe. Estos temas clave que se introducen aquí, están ilustrados con ejemplos específicos extraídos de las políticas descritas en los capítulos anteriores.

5.3.1 Voluntad política para la formulación, implementación y monitoreo de las políticas

En el caso de la política de juventud del Valle, resulta evidente el hecho de que la voluntad política facilitó la creación de espacios de encuentro entre los jóvenes a lo largo del departamento, como la Constituyente social y la Constituyente juvenil. El liderazgo directo del gobernador de ese momento, garantizó que la administración departamental trabajara como un “paraguas” para el desarrollo de la política de juventud, con fuerte impacto, alta credibilidad entre todos los actores interesados en el tema, y una habilidad notoria a la hora de movilizar y concertar a los jóvenes.

Sin embargo, aunque la voluntad política es crucial para el desarrollo de la política de juventud, debe ir más allá de la retórica y traducirse en acciones concretas, incluyendo su propia sostenibilidad. Finalmente la voluntad política está expresada en presupuestos gubernamentales, por lo que fuentes de financiación claras y específicas son vitales para cualquier iniciativa de política pública.

En el caso de Cundinamarca y Sibaté, la voluntad política fue un facilitador y un apoyo para el movimiento de juventud que ya estaba presente en el departamento. A nivel departamental el gobernador Álvaro Cruz apoyó a la Red de Jóvenes Constructores de Paz, que fue un movimiento semilla que creció en una generación políticamente consciente que promovió la participación juvenil en su territorio, y participó en la formulación de la política pública departamental. En Sibaté el Alcalde Linares trabajó de la misma manera, y una vez asumió el cargo respetó el compromiso que se había hecho con los jóvenes en la contienda electoral.

Ahora bien, es necesario establecer una visión colectiva de desarrollo de la juventud, antes que depender de los intereses personales de funcionarios que estarán al frente de sus funciones por un periodo corto de tiempo. Tanto en Cundinamarca como en el Valle (en entrevistas con Matta y Matías,

2014), el cambio de gobernador ocasionó una falla en la implementación de las políticas, a pesar de los ricos procesos participativos que se adelantaron para su formulación. Dejar estos procesos en cabeza de un funcionario o un político en particular, no solo puede terminar en una política de juventud ejecutada de manera errática y riesgosa, también puede acarrear una sensación profunda de fracaso entre los jóvenes participantes que podría arruinar su participación futura.

Esta es la razón por la que los acuerdos y compromisos que las organizaciones de jóvenes y los jóvenes líderes firman con los candidatos durante la época electoral, son tan importantes.

No sobra mencionar que la voluntad política no solo se asocia con la rama ejecutiva de las autoridades locales (alcaldes o gobernadores). Es igualmente vital el rol que desempeña el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y todos aquellos funcionarios que desarrollen proyectos y programas alrededor del tema de juventud.

Como se describió en capítulos anteriores, la iniciativa actual del Congreso Nacional en temas de juventud es de vital importancia. Así mismo, como se pudo apreciar en la experiencia del Valle, el papel de la Asamblea fue crucial para la institucionalización de la política de juventud. Esto también se puede ver en otros casos de entidades territoriales como en Antioquia, donde la actualización de la política que está actualmente en proceso, se desprende de la iniciativa de los diputados (Buitrago, 2014). En Cundinamarca, la voluntad de los funcionarios públicos que promovieron los esfuerzos hacia una política pública fue especialmente decisiva, particularmente cuando se tiene en cuenta que no era un tema muy relevante para el gobernador.

5.3.2 Rol Institucional: Colombia Joven como un actor de primera línea

De acuerdo con el equipo técnico regional de Colombia Joven, después de varios años de aprendizajes el Programa Presidencial está en medio de un proceso para fortalecer su presencia a nivel regional y estar en capacidad de proveer soporte técnico suficiente, lo que producirá cambios significativos. Este

proceso de aprendizaje entre otros elementos puede ayudar a clarificar el rol de Colombia Joven en las regiones, así como el papel que juegan todos aquellos que trabajan en temas de juventud dentro de cada entidad regional (entrevista con Matta, 2014). Además, cada día se entiende mejor la forma para lograr la coordinación intersectorial e inter agencial, para mejorar los resultados de las políticas que afectan la vida de la población joven.

A pesar de esto, la evolución de la fortaleza institucional de Colombia Joven ha sido lenta. Como se mencionó en el capítulo 1, durante los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), el programa presidencial fue débil y poco efectivo, aunque las bases del Plan Decenal salieron en ese periodo. Solo en ese lapso de tiempo, el programa tuvo seis directores, dos de los cuales estuvieron envueltos en graves acusaciones penales que dañaron la reputación del programa.

Hitler Rousseau Caverria (Director de Colombia Joven en 2005) fue acusado de tener lazos con paramilitares y de tener conocimiento de un presunto fraude electoral que favoreció la elección del presidente Álvaro Uribe en 2002 (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2008). En un caso parecido, Luz Piedad Herrera (directora de Colombia Joven entre 2007 y 2010) fue acusada de malversación de los fondos de la cooperación británica que administraba Colombia Joven.

El caso más dañino en la historia de Colombia Joven, ocurrió en 2008 cuando el presidente Uribe propuso cortar los fondos de la organización, e incluso, cerrarla:

“Hablé con el Vice Presidente esta mañana y le dije que uno de los programas que debemos suspender es Colombia Joven, así podemos seguir el camino de ahorrar y ahorrar (...) debemos hacer recortes que no afecten la política de seguridad democrática, o los avances en infraestructura o la política social”.

Uribe propone cerrar Colombia Joven, 2008

Esta falta de compromiso político debilitó la confianza en Colombia Joven, especialmente entre los jóvenes de todo el país, y de otras instituciones gubernamentales con las cuales el programa debía coordinar acciones transversales; además de entidades nacionales del sector privado y organizaciones enfocadas en cooperación internacional (entrevistas con

Matta y Mendoza, 2014). Esta situación añadió más presión a la inestable situación de la institucionalidad en todo lo que respecta al tema de niñez, adolescencia y juventud (ICBF vs Colombia Joven), como se mencionó en capítulos anteriores.

Además, el programa no contaba con una oferta institucional clara y tenía un alcance muy limitado en las regiones (Mendoza F., Informe de Gestión Dirección Colombia Joven septiembre 2010 - septiembre 2011, 2011). En estas, los jóvenes han tenido una mala imagen del programa. De acuerdo con los líderes del Valle que participaron en el grupo focal (Bejarano y otros, 2014), “la relación con Colombia Joven era muy tensa. A menudo no reconocían a nuestros delegados de las regiones y querían imponer sus propios funcionarios, obstaculizando los procesos que se estaban tratando de desarrollar”.

El cambio presidencial en 2010 trajo nuevos aires para el programa, que creció y se amplió bajo el periodo del presidente Juan Manuel Santos. Como ya se mencionó, este proceso se debió en gran parte a los buenos oficios del vicepresidente Angelino Garzón, quien lideró todo el proceso de empoderamiento de la juventud en el Valle. En 2011, Felipe Mendoza fue nombrado director de Colombia Joven. Asumiendo la crisis de la entidad, estableció una estrategia que buscaba reconquistar la confianza de todas las partes interesadas. Al final, este proceso fortaleció la estructura del programa y definió su rol institucional (Mendoza F., Informe de gestión Dirección Colombia Joven septiembre 2010-septiembre 2011, 2011).

En 2012, después de garantizar un incremento en el presupuesto del programa, se contrataron consejeros regionales que trabajarían directamente con los departamentos y municipios. Estos consejeros son reconocidos ahora como aliados fundamentales, y han ayudado a crear un ambiente de confianza entre los jóvenes y los gobiernos locales (entrevistas con Matta y Saavedra, 2014). Actualmente, muchas entidades regionales reportan que Colombia Joven juega un rol muy importante en la actualización de políticas de juventud municipales, especialmente a través de las directrices que el programa trabajó el año pasado (Buitrago, 2014).

De hecho, en una encuesta reciente ejecutada por Colombia Joven, puede verse cómo en 2008 solo el 45% de los departamentos se sentían apoyados por el programa y en 2013 el porcentaje se incrementó al 100%

(Colombia Joven, 2013). Esto fue el resultado de la acción de sus últimos directores: Gabriel Jaime Gómez (2012 a 2014) y Juan Carlos Reyes (actual director).

Hoy, uno de los grandes cambios que enfrenta Colombia Joven como Dirección del Sistema Nacional de Juventudes, es el fortalecimiento de una nueva oficina a cargo de la acción sectorial, que podría lograr un cambio significativo en la definición de las prioridades en los principales sectores gubernamentales.

A pesar de esto, todavía queda mucho por hacer para reforzar el programa y sus alcances. El papel y la influencia de Colombia Joven debe centrarse en: i) Garantizar que se concrete la aspiración del Estatuto de Ciudadanía Juvenil para elegir los consejos de juventud; ii) Aconsejar a los municipios en la implementación de la Política Nacional⁴⁶; y iii) Suministrar ejemplos de prácticas efectivas en el desarrollo de esfuerzos transversales hacia la juventud a nivel nacional.

Adicionalmente, el soporte técnico que el programa brinda a los departamentos tiene que responder a las necesidades de estos. En 2013 los departamentos indicaron que los tres temas sobre los que más recibieron capacitación y acompañamiento fueron los relacionados con legislación, participación ciudadana y políticas públicas; pero que en los que verdaderamente requerían más apoyo era en los relacionados con: i) la formación de funcionarios públicos y de jóvenes en los temas de juventud; ii) la creación o activación de las instituciones creadas por el Estatuto (especialmente las plataformas de juventud); iii) y el diseño de un plan estratégico (Colombia Joven, 2013).

En relación con el limitado apoyo a los SSAAJ, la contribución de Colombia Joven para el fortalecimiento de las entidades sectoriales responsables de los temas de juventud ha sido débil; por ejemplo, hay muy poca información del trabajo de Colombia Joven por garantizar que el sector de la salud desarrolle una política sensible hacia los jóvenes, que sea universal. De manera parecida, a pesar de los esfuerzos para desarrollar un sistema de

46 El coordinador de juventud del municipio de Sibaté indicó en una entrevista que Colombia Joven ignoró un requerimiento de apoyo en la comprensión de los detalles del Estatuto de Ciudadanía Juvenil y del proceso de armonización de éste y la política municipal que es necesario adelantar.

información de juventud que sirva a las distintas áreas de política (distintos sectores), hay mucho trabajo por hacer y las fuentes de información de las instituciones no recolectan información de manera discriminada, con procedimientos claros que garanticen la calidad de la información.

5.3.3 El papel de los actores externos: cooperación internacional

De acuerdo con la experiencia en los dos departamentos analizados, se encontró que la cooperación internacional puede ser tanto ventajosa como un obstáculo en el progreso de la política de juventud y los programas alrededor del tema.

El programa de Participación Ciudadana para la Paz - PACIPAZ / GTZ empezó en 2004 en el marco de cooperación técnica bilateral entre los gobiernos de Colombia y Alemania. Surgió con el fin de “mejorar las habilidades en el diálogo, promover la coexistencia y dirigirse al tema del conflicto de manera constructiva, a través de instituciones estatales relevantes y desde la sociedad civil”. El programa se concentró en dos departamentos, Cundinamarca y Quindío, y trabajó con dos grupos vulnerables: mujeres y jóvenes (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006). Se reportó que el proceso “fortaleció lazos y canales de comunicación entre las autoridades municipales y las organizaciones de juventud (...) en diferentes municipios del departamento de Cundinamarca” (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

Así mismo, el programa fortaleció la capacidad de las organizaciones de jóvenes en muy diversos aspectos asociados a la conciencia política, la definición de sus intereses desde lo individual y desde lo colectivo, además creó redes entre organizaciones de jóvenes y marcó puntos de diálogo con autoridades a nivel nacional, departamental y municipal (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

Aunque este programa fue muy positivo, en algún punto se creó una división entre los jóvenes que hacían parte de él y los que seguían los procesos liderados por la Gobernación. En algunos casos los jóvenes que seguían el programa de la GTZ resultaban ser más críticos acerca de la institución departamental, que no estaba interesada en ser criticada y obstaculizaba el

desarrollo de soluciones colectivas. Esta tensión impidió la promoción del consenso y el alcanzar acuerdos colectivos.

Con respecto a la experiencia del Valle, el papel de la cooperación internacional también dejó resultados variados. Por un lado, los recursos de AECID hicieron posible el fortalecimiento del proceso de la construcción de la política de juventud, especialmente en lo que respecta a la movilización de jóvenes de todos los municipios del departamento y el poder involucrarlos en la construcción de procesos (grupo focal con Bejarano y otros, 2014). De otro lado, AECID solo apoyó a un grupo de jóvenes para que participaran en el proceso nacional de participación en la construcción del Estatuto de Ciudadanía Juvenil (como se mencionó en el tercer capítulo) y esto no cumplió con las expectativas de las perspectivas regionales o los resultados de procesos anteriores (grupos focales con Bejarano y otros, entrevista con Matta, 2014).

Como resultado, los jóvenes vallunos empezaron a cuestionar la objetividad de la AECID, y dejaron de confiar en su capacidad antes demostrada de conciliar las perspectivas de los distintos grupos que fueron incluidos en la implementación de la política y en el monitoreo de ésta (entrevista con Matta, 2014). “Cuando AECID se fue de los proyectos con su chequera bajo el brazo, los recursos para la juventud en el departamento empezaron a disminuir notoriamente, afectando la implementación de la política” (grupo focal Bejarano y otros, 2014). Esto demuestra que aunque el movimiento de juventud y de líderes siempre pide autonomía, en lo que respecta a cooperación internacional existe una clara dependencia (Reyes, 2015).

En el caso de Sibaté, aunque la GTZ fue gran colaboradora en el proceso de formulación de la política pública, los jóvenes se sintieron abandonados cuando decidió irse justo en el momento en que el movimiento juvenil empezó a buscar apoyos por parte del Concejo Municipal. Tanto en Sibaté como en Cundinamarca en general, se reconoció que el retiro de la ayuda de la cooperación internacional de la región resultó en una reducción de la fuerza e influencia de los movimientos juveniles, y que no existió capacidad institucional ni voluntad política por parte de la administración para mantener el proceso en ausencia de las agencias.

Por último, las agencias de cooperación promovieron la participación como un fin en sí misma, más que como una forma o un medio de alcanzar otras metas. Como consecuencia, en algunas regiones es posible encontrar jóvenes muy empoderados pero con poco impacto cuando se analizan los resultados de su participación y movilización. Esta situación además se alimenta con el hecho de que en general muchos jóvenes no quieren cooperar con las instituciones gubernamentales.

5.3.4 Necesidad de un soporte técnico sólido a las entidades territoriales, líderes juveniles y organizaciones de jóvenes

El soporte técnico siempre ha sido una herramienta importante para desarrollar e implementar políticas públicas que mejoren los resultados en la juventud, pero la necesidad de un soporte efectivo es aún más grande debido a las dificultades que los distintos actores han tenido para entender e implementar el Estatuto Juvenil; hasta Colombia Joven reconoce su complejidad y las dificultades que los jóvenes han vivido para entender los componentes centrales (entrevista con Matta, 2014).

Como se mencionó antes, cuando los documentos de política de juventud departamental y los planes operativos de Valle y Cundinamarca fueron examinados, se hizo evidente que faltaban análisis situacionales, que no identificaban actores responsables de su implementación, y que no tenían presupuesto asignado para su implementación. Como se verá más adelante, esta situación se puede arreglar a través de una coordinación intersectorial mucho más juiciosa.

Además, todavía subsiste una deficiencia en la mayoría de los documentos de la política: la falta de indicadores de impacto (entrevista con Matta, 2014). Para solucionar esta situación, Colombia Joven desarrolló una serie de indicadores nacionales, apoyando autoridades locales para identificar indicadores que puedan monitorear de forma periódica, ayuden a evaluar la política y faciliten la supervisión ciudadana (Matta, 2014). Sin embargo, con el fin de hacer esto realidad, las entidades regionales necesitan desarrollar una serie de habilidades y capacidades dentro de sus equipos, que en este momento no tienen.

En particular, para asegurar que sus equipos entiendan las políticas que afectan a los jóvenes, que sean conscientes del rol tan importante que desempeña la juventud en el desarrollo regional, que estén cómodos con la defensa y trabajo a favor de la garantía de que los temas de juventud sean visibles en las discusiones electorales, y que estén en la capacidad de alinear las políticas de juventud con los planes de desarrollo.

Por otro lado, en aquellas políticas que sí cuentan con indicadores ocurre un problema diferente: se cumplen indicadores de monitoreo de acciones que al final se realizan completamente siguiendo los planes operativos, generando un gasto completo de los recursos asignados; sin embargo, los indicadores de impacto no se alteran (Matta, 2014). Es decir, la acción e inversión pública en temas de jóvenes tiende a ser poco efectiva.

Un tema adicional relacionado con este punto, reconocido por Colombia Joven (Matta, 2014), es la proliferación de individuos y organizaciones que ofrecen sus servicios como ‘desarrolladores’ o ‘actualizadores’ de las políticas públicas de juventud, y no tienen el suficiente contexto ni el conocimiento técnico del tema. Esto ha provocado que existan casos de plagio de documentos de políticas (por ejemplo la política de juventud de Ginebra es muy parecido a la de Bogotá, a pesar de tratarse de dos entidades regionales completamente diferentes (Matta, 2014), y esto redundante en políticas completamente incongruentes con las realidades locales.

5.3.5 Cualificación y empoderamiento de líderes juveniles y sus organizaciones

Con relación a la formulación de políticas de juventud, debe resaltarse que en la mayoría de los casos el proceso ha sido realizado con amplios procesos de participación, en los que se consiguieron mejores resultados cuando los actores estaban preparados para ejercer una participación incidente. Esta es una característica constante en todos los casos estudiados: una participación más cualificada provino de actores jóvenes que tenían un alto nivel de empoderamiento y habilidades previamente adquiridas en procesos de formación, liderados por agencias de cooperación internacionales, autoridades locales y ONG.

Estos procesos “permitieron a los jóvenes trabajar juntos hacia intereses comunes para identificar un terreno común para actuar, para no poner diferencias entre ellos y reducir conflictos” (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

Al principio del proceso, los líderes jóvenes y las organizaciones querían trabajar asuntos de juventud en sus territorios por sí mismos, sin involucrar instituciones gubernamentales. Por ejemplo, durante el desarrollo de la política de juventud de Sibaté, inicialmente el grupo líder no quería acudir a ningún tipo de autoridad, nacional, departamental o local; solo más adelante en el el proceso fue cuando reconocieron la importancia de contar con ellos.

Otro ejemplo de resistencia de los jóvenes frente al compromiso con las autoridades públicas puede verse en la forma en la que los líderes del Valle interactuaron con Colombia Joven en el proceso de formulación de la política pública departamental. Uno de los jóvenes líderes comentó: “Ellos no han hecho nada por el departamento y no los necesitamos. Muchas veces les hemos hablado acerca de cómo podrían haber trabajado con nosotros. Vienen, toman fotos, firman hojas de asistencia y se van, un poco asustados por las capacidades y alcances que ven en nosotros” (Bejarano y otros, 2014).

Afortunadamente la visión de estos jóvenes con relación a la adopción, implementación y seguimiento a la política de juventud ha evolucionado. Ahora, muchos jóvenes entienden que generar cambios también depende de ellos, trabajando con los gobiernos locales y ahora aseguran que “también es importante trabajar desde adentro, no solo desde la orilla” (Bejarano y otros, 2014; Matta, 2014). “Nos dimos cuenta que necesitamos amigos que nos aconsejen y gente que se una a nosotros en el proceso” (Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ, 2006).

Aunque existen informes que hablan de líderes jóvenes “más preocupados en sus propias trayectorias que en la política de juventud” (Cepal, OIJ e Imjuve, 2014), los procesos de formación que muchos jóvenes líderes experimentan les permiten ser verdaderos interlocutores y personajes con injerencia en el desarrollo de las políticas.

Existe un gran valor en la participación de organizaciones lideradas por los jóvenes en el desarrollo de la política, y su habilidad para ser guardianes

que vigilan las visiones y análisis del desarrollo de la juventud. Además, es muy importante que los jóvenes líderes y sus organizaciones usen esa misma energía e interés en participar en acciones de incidencia política relacionados con cambios legislativos y con políticas sectoriales que los afectan a ellos mismos (Cepal, OIJ e Injuve, 2014).

De acuerdo con los participantes del grupo focal del Valle, la renovación generacional es uno de los desafíos más importantes que tienen que considerar cuando se habla de acciones generadas desde los jóvenes. Es muy importante comprometer a la población joven, sus líderes y organizaciones con nuevas ideas, permitiendo el recambio e impidiendo que los espacios sean cooptados siempre por los mismos líderes que llevan un tiempo considerable dentro del movimiento juvenil, con el fin de garantizar renovación, frescura y sostenibilidad en los esfuerzos (Bejarano y otros, 2014).

Aunque parezca que tanto en el Valle como en Cundinamarca estos cambios han sido posibles, el camino más fácil a través del cual los jóvenes pueden presionar por el cambio en el Valle (consejos de juventud y asambleas) están cerrados por el momento, lo que afecta la dinámica de estos procesos (Bejarano y otros, 2014; Matta, 2014).

Finalmente, un punto que mina enormemente la acción de los movimientos de juventud han sido los conflictos constantes y la confrontación entre los diferentes grupos de jóvenes. Por ejemplo, en la discusión del Estatuto de Ciudadanía Juvenil existió una diferencia evidente entre los jóvenes asociados con partidos políticos y aquellos provenientes de organizaciones sociales y civiles, como fue mencionado en el capítulo anterior. Es necesario que el recambio reconozca el pasado pero construya nuevos escenarios de confianza.

5.3.6 Coordinación intersectorial

Aunque se supone que la política de juventud es transversal, en relación con presupuesto, implementación y planes estratégicos, los temas de juventud están siendo manejados por diferentes sectores, y la desconexión entre muchos de ellos es algunas partes del país es inmensa. En Cundinamarca y Ginebra, el equipo investigador encontró que muchos funcionarios públicos responsables de temas sectoriales que afectan a la población ni siquiera

sabían que existía una política de juventud a nivel regional (Entrevistas con Matías y Saavedra, 2014).

La incomunicación y falta de conocimiento entre sectores, revela la importancia de mejorar la coordinación intersectorial, de manera que permita que cada sector tenga presente los objetivos y compromisos de la política. Esta forma de trabajo ha rendido frutos en políticas de género, pero ha avanzado muy lentamente en políticas de juventud (Cepal, OIJ e Imjuve, 2014).

De cierta manera, esta falla está dada por el uso de indicadores sectoriales y mediciones de desempeño rígidas, lo que genera que los funcionarios públicos se concentren demasiado en las actividades relacionadas con su propio sector, y terminen por no tener en cuenta una visión mucho más integral de la política y los jóvenes (entrevista con Matías, 2014).

Actualmente existe una conciencia generalizada de la importancia de la coordinación intersectorial en el desarrollo y cumplimiento de la política, y del rol tan importante que desempeña Colombia Joven como consejero técnico y político, y como un punto focal que aglutina los esfuerzos de cada institución regional. Aunque recientemente Colombia Joven estableció un equipo dedicado a la acción sectorial (Reyes, 2015), el Programa Presidencial reconoce que todavía queda mucho por hacer para mejorar la coordinación (entrevista con Matta, 2014), especialmente en áreas que no son usualmente asociadas con jóvenes, como el sector de vivienda (Reyes, 2015).

Un buen ejemplo de un proceso avanzado de coordinación intersectorial en temas de juventud, es el realizado por la plataforma municipal de juventud en Buga, un municipio del Valle del Cauca. Esta plataforma eligió 13 representantes para que tuvieran asiento en la junta o comité de Directores de las oficinas públicas más importantes del municipio. Los representantes son responsables de reunir información de los planes y acciones de todos los sectores relacionados con juventud, para luego presentar la información a la plataforma y hacer debates para construir las posiciones de dicha plataforma, así como consejos y solicitudes que luego transmiten a cada oficina sectorial (entrevista con Matta, 2014).

La mala coordinación entre distintas oficinas gubernamentales también está asociada con la dispersión de información acerca de las oportunidades

para los jóvenes. A menudo, diferentes sectores planean acciones que benefician directamente a los jóvenes, pero hay casos en los que no se implementan debido a la falta de conciencia de estas oportunidades entre los mismos jóvenes. Colombia Joven descubrió que esto no se debe a la apatía entre la población joven sino como consecuencia directa de que la información no es debidamente socializada (Reyes, 2014). Colombia Joven tiene algo de responsabilidad en reforzar la calidad de la red de información de la juventud que evite que todos estos esfuerzos se desperdicien.

Las acciones emprendidas en el Valle del Cauca en salud sexual y reproductiva para los jóvenes han sido reconocidas a nivel local, nacional e internacional; de hecho, han sido replicadas y han servido como un factor de estímulo para otros sectores para que asuman estas mismas responsabilidades para mejorar la SSR de los jóvenes. Sin embargo es necesario mencionar, que incluso algunos casos “exitosos” de cooperación intersectorial han sido asociados con corrupción y malas prácticas.

Tal como lo revelaron funcionarios de la Secretaría en una entrevista realizada por el equipo investigador, surgieron dificultades en el proceso al ver que aproximadamente el 30% de los recursos dirigidos a los programas de salud juvenil y a sus iniciativas estaban en manos de intermediarios, en un escenario de un crecimiento de la inversión que no tiene en cuenta la inflación. La falla de que los dineros no lleguen directamente a los servicios de salud, tiene que ver con el hecho de que existen actores que sirven como intermediarios entre la administración y los jóvenes, y quienes exigen una parte de los dineros destinados a la ejecución del programa. A pesar de estas limitaciones, una combinación de voluntad política y presión de jóvenes activistas ha posibilitado que este programa continúe y logre resultados que serán destacados a continuación.

Uno de los casos más ejemplares de coordinación intersectorial identificada a través de las visitas del equipo de investigadores, es el de Servicios de Salud Amigables para adolescentes y jóvenes (SSAAJ en el Valle del Cauca⁴⁷).

El programa SSAAJ en el Valle, se caracterizó por la activa participación de jóvenes locales desde su concepción; fue apoyado por estrategias que

47 Este apartado fue construido a partir de una entrevista con el responsable de los servicios de salud sexual y reproductiva de la Secretaría de Salud del Valle del Cauca.

pretenden promover la Educación Sexual y la Construcción de Ciudadanía de otras secretarías departamentales (Educación, Desarrollo Social). Estos programas e iniciativas han contado permanentemente con participación juvenil, especialmente en su implementación (como la planeación de programas y servicios), uso y evaluación de la prestación del servicio. La participación activa los jóvenes ha sido apoyada y alentada a través de capacitaciones formales e informales en SSR, activismo político, participación y educación entre pares.

Actualmente, el programa SSAAJ⁴⁸ en el Valle está trabajando en todos los municipios del departamento. Los principales temas siguen siendo los SSR, la participación juvenil y la educación sexual. Gracias a la colaboración de varios actores municipales y centros de salud, estos programas se han extendido para brindar atención diferencial⁴⁹ a afrocolombianos, personas en situación de discapacidad y comunidad LGBTI. Todos estos programas han sido considerados exitosos por la Secretaría de Salud, excepto los programas de cuidados diferenciales para indígenas, que han fracasado debido a diferencias culturales (principalmente) y dificultades en su adaptación.

La persona encargada del programa de SSR en la Secretaría de Salud indica que los procesos han sido tan efectivos que incluso aquellos jóvenes que trabajaron el diseño e implementación de SSAAJ, son ahora consultores a nivel local, regional y nacional. También informa que muchas organizaciones de jóvenes en municipios y localidades, trabajan para garantizar que el programa siga ofreciendo sus servicios, y asegurarse que la población joven sea incluida en los procesos de toma de decisiones.

48. SSAAJ es un modelo desarrollado por el ministerio de Salud y Protección Social con apoyo técnico y financiero de UNFPA. Este programa apunta a generar espacios y metodologías dentro de las instituciones de la salud que permiten un cuidado integral y diferencial para las personas entre 10 y 29 años. Este modelo inspira a las instituciones para adaptarse con el fin de responder adecuadamente a las necesidades y expectativas de la juventud. Actualmente, este programa está activo en varias regiones del país, incluido el Valle del Cauca.

49 Atención diferencial en este caso se refiere a: 1. Visualización de tratos discriminatorios y el comportamiento de los grupos minoritarios; 2. La prestación de servicios de salud teniendo en cuenta análisis previos, para satisfacer las necesidades de los grupos particulares.

Desafortunadamente esto no siempre se logra. Por ejemplo, en el municipio de Dagua en el departamento del Valle, en un momento dado se alcanzó el objetivo de cero embarazos en mujeres menores de 14 años. Sin embargo después de los cambios en el liderazgo y administración del hospital local y del municipio, el programa SSAAJ se volvió débil y los embarazos en mujeres de 14 años se volvieron a registrar (Londoño, Castaño, & Solarte, 2014).

“Se necesita una movilización social para la exigencia de derechos pero estas demandas siempre tienen que ser bien recibidas por los actores institucionales que deben responder a ellas”.

Castaño, 2014

Ahora bien, la cooperación intersectorial a nivel departamental no siempre ha sido fácil, ya que el sector salud ejecuta actividades relacionadas con educación sexual sin una participación activa del sector educativo. Sin embargo funcionarios de la salud informan que este no es el caso de los municipios donde hay puntos focales, que actúan como facilitadores.

El hecho que el programa SSAAJ esté principalmente presente en hospitales públicos y en pequeños centros de salud, excluye a los jóvenes de la posibilidad de acceder a los servicios de salud amigables del régimen contributivo. Sin embargo algunas empresas prestadoras de servicios de salud, han empezado a implementar SSAAJ en sus clínicas, facilitando el acceso a estos servicios para los jóvenes.

Por su parte, la alta rotación de contratistas dentro de las instituciones públicas se ha convertido en un fenómeno que dificulta la calidad y sostenibilidad de programas, no solo en el Valle sino también en el resto del país (Corte Constitucional, 2009). Esto se relaciona con problemas de la calidad del empleo que jóvenes colombianos (y adultos también) enfrentan frecuentemente, y tienen consecuencias para su bienestar: situaciones de empleo informal que afecta negativamente a los funcionarios de salud pública, profesionales de la salud y la gente que requiere servicios (con relación a las barreras que impone el sistema de salud a la hora de registrarse sin tener un trabajo formal o estable).

Con relación a la expansión de SSAAJ en términos de salud sexual y reproductiva a otros servicios de salud de importancia (ej: salud mental, salud oral, etc.), los funcionarios de salud pública del Valle del Cauca afir-

man que no ha sido una tarea fácil, aunque algunos municipios han hecho notorios progresos.

En términos de la ampliación de la oferta de SSAAJ, una de las dificultades identificadas es que a veces las órdenes a nivel nacional no corresponden con las realidades regionales o locales. El Gobierno Nacional ordena nuevas disposiciones en servicios locales de salud sin considerar que algunos ya están siendo implementados, o, a veces, sin proporcionar ayuda financiera, legal o capacidad institucional para cumplirlos, como ha sido el caso de la salud mental.

“En un momento, el Ministerio de Salud empezó a proponer que necesitábamos incluir servicios de salud mental en el programa de SSAAJ, pero no existían recursos disponibles de acuerdo al paquete de beneficios en ese preciso momento. Los servicios de salud mental solo estaban disponibles en el paquete de beneficios a nivel departamental donde se prestan los servicios más complejos”.

Gráfico 27

Inversión social en juventud: directa e indirecta, 2012. Porcentaje del PIB

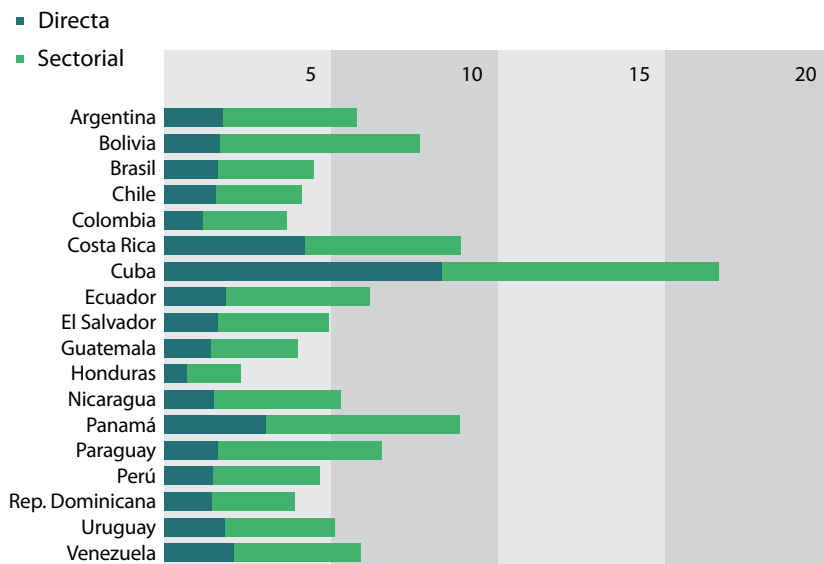
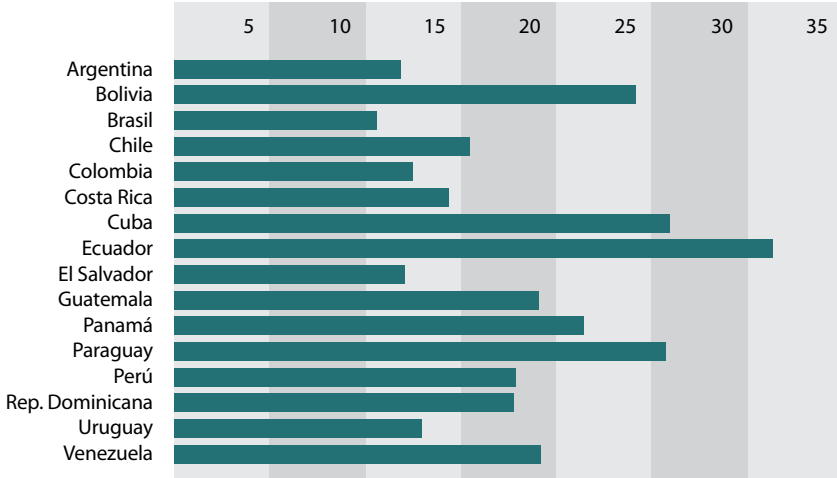


Gráfico 28

Inversión en juventud como un porcentaje de la inversión social. 2012



Fuente: Construcción propia con información de Cepal, OIJ and Imjuve, 2014

Castaño 2014

Pero a pesar de estas dificultades, el programa de SSAAJ ha demostrado grandes progresos. La tasa de fertilidad de mujeres mayores de 19 años era de 77,3 por mil mujeres en 2008 y se redujo a un 53,7 por mil, en el 2013. En el caso de los embarazos en menores de 14 años, la tasa disminuyó de 4,1 en 2008 a 2,7 por mil personas en 2013. Curiosamente, Bolívar, otro municipio del departamento del Valle, ha implementado exitosamente servicios de salud para jóvenes fuera del alcance de SSR, incluidos servicios de odontología, dermatología, nutrición, y salud mental. A pesar de estos evidentes progresos, las zonas rurales siguen olvidadas, ignoradas y desatendidas, con estadísticas e indicadores a menudo por debajo de sus pares en zonas urbanas.

Finalmente, durante las entrevistas los funcionarios de salud insistieron en que para tener en cuenta de manera exitosa los servicios para los jóvenes, es importante que las diferentes áreas de salud pública desarrollen metodologías claras y herramientas de implementación a nivel local.

5.4 Principales conclusiones y recomendaciones

El número cada vez mayor de políticas de juventud existentes en Colombia, a nivel local, regional y nacional, puede considerarse una fortaleza y una respuesta adecuada a los esfuerzos del país para garantizar que los jóvenes sean reconocidos como un grupo demográfico independiente y relevante.

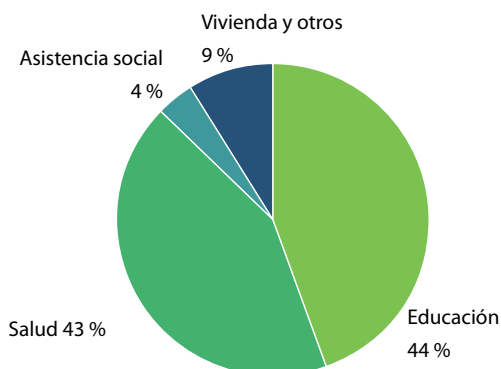
En relación con algunas políticas públicas regionales, como la del Valle del Cauca, el consejero regional de Colombia Joven, Diego Matta, asegura que resulta difícil determinar si han sido efectivamente implementadas, debido entre otros a su falta de indicadores.

Sin embargo, también declara que el hecho de anunciar y crear una política pública de juventud genera una atención importante por parte de los actores involucrados, lo que en consecuencia da paso a ricas y variadas discusiones en temas de juventud. Esto no solo permite a los jóvenes organizarse y definir exigencias con respecto a sus necesidades, sino que al mismo tiempo presiona a las administraciones regionales para que escuchen lo que los jóvenes tienen que decir, y se planteen qué hacer con respecto a esas exigencias.

Además, basados en las experiencias de Valle del Cauca y Cundinamarca, hay otros ejemplos que vale la pena destacar. Prim-

ero, estos dos casos exitosos han marcado espacios para movimientos activos en pro de la juventud, que promueven la participación ciudadana, la educación política y discusiones del futuro para la población joven en esos

Gráfico 29
Inversión nacional en juventud en Colombia
por sector, 2012



Fuente: construido con información de la Cepal, OIJ e Imjuve, 2014

territorios. Estos espacios facilitan el desarrollo de políticas de juventud y ayudan justamente a los implicados, jóvenes y creadores de esas políticas, a identificar intereses comunes y otras posiciones que deberían ser incorporadas en las políticas.

A pesar de las divisiones y diferencias entre diferentes movimientos de jóvenes, es importante resaltar el avance de estos líderes que se han comprometido con el desarrollo de la juventud en sus regiones. Los procesos de participación permiten a los individuos desarrollar habilidades y competencias para contribuir al desarrollo social de Colombia.

Sin embargo, existe un evidente desbalance (y no solo en términos económicos) a la hora de comparar la inversión dirigida a la niñez con los montos destinados a juventud. “Se ha hecho un esfuerzo notable para enmendar la falta de cobertura en educación primaria, para intentar escolarizar a toda la población infantil, y se está respondiendo a las carencias de protección social de la tercera edad, lo que ha dejado a los adolescentes y jóvenes ‘en segundo plano’”, de acuerdo a un informe reciente de la Organización Iberoamericana de Jóvenes (2014).

Como ya se mencionó, en Colombia “la asignación de recursos usualmente ocurre en un contexto de competición entre las diferentes necesidades del país. Esta tensión se manifiesta entre los proyectos y programas del gobierno; entre las estrategias para suministro o prestación del servicio y entre los diferentes presupuestos de los sectores” (Guerrero & Valdés, 2001; citados por Cepal, OIJ e Imjuve, 2014).

Aunque la mayoría de la inversión indirecta para la juventud ha sido tradicionalmente invisible⁵⁰, los recursos asociados con los temas de juventud tienen que incrementarse. Cuba, Costa Rica, Panamá y Bolivia son los países latinos que destinan más dinero en temas de juventud como un porcentaje de PIB (Cepal, OIJ e Imjuve, 2014). Pero en relación con la inversión como porcentaje del gasto social, son Ecuador, Cuba, Paraguay y

50. De acuerdo con Cepal, OIJ e Imjuve (2014) hay cuatro tipos de inversión social en jóvenes: “i) directa: programas de inversión orientados a impactar la franja juvenil específicamente; ii) ampliada: programas dirigidos a un grupo de la población más amplio, en donde las y los jóvenes resultan igualmente beneficiados, iii) indirecta: programas dirigidos a la familia, hogares u otros agentes con clara repercusión en las y los jóvenes; iv) general/territorial: inversiones públicas en general, tales como mejoramiento de barrios, en donde los jóvenes resultan beneficiados por su lugar de residencia”.

Bolivia los países con la mayor inversión en el renglón de juventud. (Cepal, OIJ e Imjuve, 2014).

Colombia no se destaca entre los países que más invierten en juventud como porcentaje del PIB, ni desde el porcentaje de inversión social. 13.581 millones de dólares fueron destinados en 2012, de los cuales el 68% fue invertido a través de diferentes sectores, como puede verse en la gráfica 28⁵¹.

Adicionalmente, el desarrollo de la juventud en el país sigue los mismos patrones de inequidad que existen entre la población joven total nacional y a nivel municipal. Las políticas nacionales deben atender las desigualdades de los resultados de la política entre la población joven de los municipios. Se requiere una distribución más equitativa de los recursos para apoyar el desarrollo de los jóvenes, especialmente en municipios y regiones más olvidadas.

La implementación de diferentes políticas de juventud también se ve afectada por las deficiencias de la descentralización. En términos de administración, finanzas y reporte, la relación entre las diferentes instancias de gobierno adolece de coherencia. Por ejemplo, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil exige que los gobiernos locales asuman muchas responsabilidades para las que sus presupuestos son insuficientes. “Es una vergüenza reconocer que la descentralización fiscal esté tan limitada (...) con un reducido avance en el fortalecimiento de presupuestos regionales (...) los municipios todavía dependen de las transferencias nacionales” (Saldías, 2013).

Algunos expertos sostienen que para muchos municipios pequeños, puede que no sea tan importante desarrollar una política de juventud completa, sino que prefieren enfocarse en establecer directrices y planes de acción. “Es importante no recargar la responsabilidad que tienen que sobrellevar municipios de tamaño y presupuestos pequeños. En su complejidad, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil no reconoce las realidades de los diferentes tipos de municipios, y plantea las mismas expectativas para municipios pequeños y para grandes ciudades” (Matta, 2014).

51. Es importante tener en cuenta que la información del informe mencionado incluye sólo los agregados nacionales, y que teniendo en cuenta los datos regionales, la inversión sería mayor. Por ejemplo, Bogotá en 2012 invirtió 2,8 miles de millones de pesos, 1.700 millones de dólares, solo en la educación.

La falta de Consejos de Juventud actualmente ha obstaculizado valiosas oportunidades mediante las cuales los jóvenes pudieron haberse organizado, para debatir y trabajar en pro de los temas que los afectan. En noviembre del 2014, el director de Colombia Joven reiteró que los consejos de juventud no pueden ser elegidos hasta que no haya claridad en la forma en que las listas serán organizadas y las curules distribuidas. Lo mismo con otros detalles del proceso electoral y de escrutinio (Reyes, 2014). La Corte Constitucional ha indicado que la claridad de estos temas debe hacerse a través del Congreso, a través de una enmienda a la ley, que debe también ser estatutaria (Reyes, 2014).

En ausencia de los Consejos, surge la necesidad de incrementar y fortalecer mecanismos que promuevan la participación de los jóvenes en la adopción de políticas, aunque hasta ahora no se ha llegado a acuerdos de cómo lograr esto. Con la excepción del departamento del Valle, muchos líderes y organizaciones juveniles consideran que las oportunidades para que los jóvenes participen en política, son limitadas, especialmente a niveles departamentales y nacional (Buitrago, 2014).

Considerando el desequilibrio de poder entre gobierno, ciudadanos y sociedad civil, no es de sorprender que haya cierto grado de insatisfacción general acerca de la apertura y los insumos tenidos en cuenta en cualquier proceso de toma de decisiones. No obstante, y a pesar de los vacíos en las metodologías de los procesos participativos de construcción de las políticas públicas, se han hecho esfuerzos considerables para incluir a los jóvenes en la creación de políticas de juventud y para que estas, de una manera u otra, correspondan con sus necesidades y visiones.

Fabio Velásquez y Esperanza González han estudiado las limitaciones y debilidades de los procesos participativos en Colombia⁵². Una de las

52. Velásquez, F., & González, E. (2003). Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia. Bogotá; Velásquez, F., & González, E. (2008). Institucionalidad participativa en Colombia. Balance y retos. Bogotá; Velásquez, F., & González, E. (2010). Conclusiones del tercer encuentro de Planeación Local y presupuesto participativo. Tercer encuentro de Planeación Local y presupuesto participativo. Medellín: Foro Nacional por Colombia; Velásquez, F., & González, E. (2010). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Medellín: Foro Nacional por Colombia. Also, can be studied: Foro Nacional por Colombia; Ministerio del Interior y de la Justicia. (2011). Trayectorias de la participación ciudadana en Colombia. Documento para la discusión. Bogotá.

fallas que más resaltan es que a menudo surge un grupo de personas que manipula los escenarios, y restringen las oportunidades para la participación de nuevos grupos y líderes (Bejarano y otros, 2014). Además, en términos generales, los jóvenes que participan en procesos políticos son aquellos que están organizados y que aún pertenecen al sistema educativo (Buitrago, 2014). Mientras tanto, los jóvenes que no hacen parte de organizaciones civiles ni sociales o que no han finalizados sus estudios, usualmente no son tenidos en cuenta para nada en la toma de decisiones, aunque sus opiniones y necesidades sean tan importantes como las de los demás.

Los jóvenes consultados por el equipo investigador declararon que existe una enorme necesidad de mejorar los procesos nacionales para garantizar oportunidades de participación a nivel regional, para estimular la participación de un grupo de jóvenes más diverso, y para que este mismo proceso supere la inconformidad que genera en grupos fuera de Bogotá, que lo ven centralizado en la capital del país, relegando a todo el resto del país en un segundo plano (Bejarano y otros, 2014).

“El proceso de construcción del estatuto fue centralizado. Aunque fue desarrollado por jóvenes, detrás de ellos existían intereses de adultos. Es un estatuto que fue relevante para la juventud urbana de las grandes ciudades. No fue pensado para jóvenes radicados en zonas rurales o pequeñas ciudades”.

Buitrago, 2014

Otro desafío clave a tener en cuenta tiene que ver con el monitoreo y evaluación de políticas de juventud. La ausencia de indicadores definidos y medidas de desempeño en las actuales políticas, dificultan la evaluación del impacto y resultados de las diferentes acciones de dichas políticas. Además, existe un desafío asociado con entender la política pública como un proceso de investigación que puede estar asociado, y por lo tanto apoyado por la comunidad académica. Una de las conclusiones que surgió en la Bienal de Infancia y Juventud realizada en 2014, apuntaba a que las políticas públicas del continente no son formuladas dentro del rigor académico que deberían tener (entrevistas con Matías, 2014).

Política de juventud y el acceso a una vida digna

Los jóvenes en Colombia no tienen una vida digna. En particular, aquellos que provienen de comunidades afro descendientes, indígenas y los que viven en áreas rurales y en zonas castigadas por el conflicto armado. Además, estos grupos de jóvenes son especialmente afectados por condiciones de pobreza y exclusión. En palabras del alcalde de Bogotá “el principal reto en Colombia para alcanzar la paz, estriba en superar la exclusión hacia los jóvenes”. (Petro, 2014).

Con respecto a las las condiciones materiales de existencia que permiten a los individuos seguir un plan de vida, todavía queda mucho por hacer en lo que tiene que ver con el cubrimiento de las necesidades básicas de la población joven, especialmente en pequeños municipios y zonas rurales.

La situación de minorías étnicas es mucho peor que la del resto de la población. Por ejemplo Buenaventura, en el Valle del Cauca, es uno de los municipios con una de las poblaciones más grandes de afrodescendientes en Colombia (88.5%). La ciudad, en la que se ubica el puerto más grande sobre el Pacífico colombiano, enfrenta una situación de violencia rampante que afecta a los jóvenes de la región, algunos de los cuales han sido reclutados para delinquir por parte de organizaciones criminales.

El Defensor del pueblo Armando Otálora ha manifestado sus preocupaciones alrededor de la crisis social en el puerto y cómo los jóvenes viven en un alto riesgo. El funcionario declaró: “la deserción escolar alcanza un 40%, la cobertura de salud solo llega al 45%, el déficit de vivienda está en 42.000 unidades en las áreas urbanas y el suministro de agua apenas cubre un 55% de los hogares (Toro, 2014) . Estos jóvenes que crecen y viven en mitad de la violencia, carecen del apoyo de políticas públicas; en muchos casos terminan en las garras de bandas criminales que los contratan como informantes, sicarios, traficantes y distribuidores de droga, y en su mayoría operan directamente involucrados entre las organizaciones delincuenciales que azotan Buenaventura.

Por otro lado, la prestación de servicios públicos no es de suficiente ayuda para que los jóvenes se sobrepongan a las desventajas que permanentemente los rodean. Esto es evidente de muchas maneras: i) Un vergonzoso porcentaje de jóvenes provienen de hogares en condiciones de pobreza

y vulnerabilidad, esta población joven han tenido pocas oportunidades educativas y no están adecuadamente cubiertos por el sistema de salud; ii) Aquellos afortunados que han tenido acceso a salud y educación, han tenido que enfrentar dificultades de acceso y servicios de regular calidad; iii) La población joven está desproporcionadamente afectada por el desempleo y empleo informal, lo que disminuye sus posibilidades de seguir un plan de vida.

Los temas referentes a la salud pública también acusan grandes desafíos. Los jóvenes que pertenecen a un régimen subsidiado deben someterse a un servicio poco amable y con una calidad de realmente baja. Alternativas como anticonceptivos modernos y servicios de reducción de riesgos en relación al consumo de drogas y prácticas sexuales son escasos y de difícil acceso para los jóvenes, y esto se agrava más en el caso de jóvenes provenientes de minorías vulnerables como indígenas, afrodescendientes, Comunidad LGBTI y jóvenes en situación de discapacidad.

Con respecto a la capacidad de diseñar, planear y determinar un curso de vida de acuerdo a las aspiraciones de la juventud, la falta de oportunidades, en particular en relación con la calidad de la educación y el empleo, dificulta seguir un plan de vida. Esta situación resulta frustrante para algunos segmentos de jóvenes en Colombia.

Una educación de calidad para todos los colombianos es todavía una meta lejana, así que la educación no se puede asumir como un vehículo de movilidad social, y esto, sumado al desempleo, impide a los jóvenes diseñar un plan de vida y vivir acorde a él.

En la mayor parte del territorio colombiano la educación sexual integral no se ha incorporado a la política ni a los pénsums de los colegios. Mientras los jóvenes sigan padeciendo discriminación en espacios como hospitales, colegios y sitios de trabajo, no estarán cerca de alcanzar una vida digna ni de ejercer sus derechos. Este es el caso de los servicios de salud amigables para los jóvenes, que se supone son obligatorios, deberían tener una aproximación de derechos, y proveer a la población joven información suficiente para la toma de decisiones.

Las principales causas de muerte en jóvenes colombianos son homicidios, accidentes de tránsito y suicidios. En muchas comunidades y regiones del país, los jóvenes temen por sus vidas. Sus miedos y difíciles

condiciones de vida afectan la salud mental de la población joven y son un impedimento para alcanzar una vida digna.

Finalmente, la integridad física y moral son condiciones necesarias para establecer un plan de vida. El conflicto interno y otras acciones violentas afectan a los jóvenes.

Aunque hay una ventana de oportunidad en el proceso de paz que actualmente se está adelantando, no hay suficiente participación juvenil en él. Mientras tanto, los homicidios son la primera causa de muerte de jóvenes en Colombia, y el suicidio la segunda. El sector salud se queda corto a la hora de intentar enfrentar estos problemas, por lo tanto, una de las salidas a esta situación tiene que ver con la cooperación y el soporte que pueda brindar tanto el sector público como el privado, para intentar dar solución a estas problemáticas.

Esperanzas y temores

De acuerdo con el actual director de Colombia Joven, Juan Carlos Reyes, esta institución ha jugado un importante rol para que el Plan de Desarrollo 2014-2017 incluya una perspectiva juvenil, “especialmente en las estrategias de movilidad social y fortalecimiento del estado de derecho” (Reyes, 2014):

“El ICBF y Colombia Joven realizaron 33 consultas en las que participaron 1575 personas, incluyendo funcionarios, académicos, jóvenes y organizaciones juveniles (600 - 700 jóvenes) (...) Además, se hicieron consultas a nivel nacional con 75 jóvenes representantes de todas las regiones y grupos sociales; indígenas, afro, LGBTI, jóvenes ambientalistas, partidos políticos, jóvenes de comunidades religiosas, y jóvenes que viven con VIH”.

Reyes, 2014

El proceso para la consulta de inclusión de esta perspectiva fue coordinado con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y mostró un verdadero esfuerzo en reducir la tensión que existe entre estos dos sectores. “El Sistema Nacional de Juventud no puede ignorar el sistema de Bienestar Familiar (ICBF) (... y es crucial) establecer un diálogo entre el Código de Infancia y Adolescencia y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil” (Reyes 2014).

Si los movimientos de jóvenes, sus líderes y organizaciones fracasan en el esfuerzo de monitorear y evaluar acciones y políticas de juventud, se corre el riesgo que todo esto se quede en el papel. Teniendo en cuenta que el 2015 es un año electoral en el que se eligen alcaldes y gobernadores, debe crearse un esfuerzo estratégico para garantizar que los temas de juventud sean visibles, y esto incluye desde establecer acuerdos con candidatos hasta hacerle seguimiento a aquellos que resulten elegidos para que cumplan lo pactado.

La gran esperanza que une a la mayoría de colombianos por estos días es alcanzar la paz. A finales de 2012 se anunció oficialmente un proceso de negociación entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC. En dos años largos se han discutido cuatro puntos de la agenda (desarrollo rural, participación política, drogas ilícitas y víctimas) y se han firmado acuerdos para cada uno de estos.

Desde el inicio de las negociaciones, y en respuesta a un reclamo generalizado de la sociedad civil, el presidente Juan Manuel Santos anunció que el Consejo Nacional de Paz (creado en 1998) aseguraría la participación de representantes de diferentes sectores sociales, quienes podrían formar parte de las discusiones del proceso, si bien no tendrían un puesto oficialmente en las rondas de negociaciones. El Consejo se reabrió en octubre del 2014 y fueron invitados a ser parte de él los 17 sectores incluidos en la Ley de Víctimas (1448/2011) además de “nuevos sectores como víctimas, jóvenes, LGBTI, artistas, y movimientos socio políticos de reciente creación” (Redepaz, 2014).

Aunque Colombia Joven convocó a 15 organizaciones de alcance nacional (Colombia Joven, 2014), algunos de los representantes de esas entidades les contaron al equipo investigador que no fueron convocadas nuevamente, aunque el compromiso inicial era tener reuniones una vez cada dos meses.

Por lo tanto, desafortunadamente no ha habido participación de la población joven en el proceso. Como consecuencia, un número de iniciativas alternas han intentado reunir propuestas de jóvenes para incluirlas en las conversaciones. Por ejemplo, en mayo de 2014 en una iniciativa liderada por diferentes sectores, se llevó a cabo el foro ‘Recuperando la voz de los jóvenes en el pos conflicto en Colombia’, en el que más de 700 jóvenes víc-

timas de todo el país hicieron su propuesta para un eventual pos conflicto (El Tiempo, 30/05/2014).

Así mismo, en septiembre de 2014 un grupo de jóvenes líderes recogió firmas para pedirle al gobierno que creara una audiencia especial de jóvenes en La Habana (El Espectador, 25/01/2015). Estos jóvenes estaban especialmente preocupados por el futuro y las opciones que le van a quedar a los miles de jóvenes guerrilleros una vez se desmovilicen. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo un impacto visible porque nunca se cumplió con la audiencia y el presidente no se hizo presente para iniciar un diálogo con los jóvenes. En respuesta, el grupo organizador convocó a sus pares para que abiertamente rechazaran el proceso de paz (El Espectador, 25/01/2015), lo que representa el peor escenario para crear un camino de reconciliación.

Para añadir un poco más de elementos a la discusión, teniendo en cuenta la cantidad de jóvenes que han sido víctimas del conflicto, cuesta trabajo entender por qué en la primera ronda de participación de víctimas, solo había tres personas menores de 30 años y tan sólo una menor de 20.

Es fundamental garantizar el acceso de los jóvenes a los debates de construcción de paz, y ser reconocidos no sólo como los destinatarios de “nuevas” estrategias de inclusión y desarrollo; también se requiere que sean reconocidos como actores vitales en la construcción de una nueva Colombia en paz.

Los jóvenes deberían tener la oportunidad de recibir información sobre y decidir si unirse o no al Ejército colombiano, porque en sus prácticas de reclutamiento el Ejército no sólo ignora las sentencias de la Corte Constitucional colombiana, sino que desobedece las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Detención Arbitraria de Naciones Unidas y el Pacto de Derechos Civiles y Político de Naciones Unidas, y atropella la dignidad de la juventud urbana y rural y su propósito de apoyar la construcción de la paz nacional. El reclutamiento ilegal debe ser parte de la agenda del proceso de paz y uno de los boletos de entrada de los jóvenes para participar en esta agenda (Las Dos Orillas, 2015).

Recomendaciones

Participación

1. La población joven consultada para esta investigación compartió una opinión común acerca del debilitamiento de los grupos de jóvenes en los últimos años. Es importante que las organizaciones de jóvenes den paso a una renovación generacional. Esta práctica debe aprovechar los escenarios institucionales y no institucionales de participación reconocidos por el Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Sin este tipo de compromisos, esos acuerdos se quedarán solo en el papel.
2. Las elecciones de alcaldes y gobernadores del 2015 se pueden asumir como una oportunidad para que organizaciones, grupos y movimientos de jóvenes incidan en el desarrollo juvenil. Siguiendo el ejemplo del movimiento de jóvenes de Sibaté, es importante definir las acciones a seguir después de estas elecciones, para evitar compromisos débiles o poco serios de parte de las administraciones entrantes.
3. El Estatuto Nacional de Ciudadanía Juvenil fue establecido en el 2012 pero no ha sido implementado. Como el Estatuto trata derechos fundamentales, las instituciones de control (Procuraduría y Contraloría General de la Nación y el Defensor del pueblo) deberían involucrarse para garantizar su adecuada implementación. De igual manera la sociedad civil, incluidos los jóvenes y la academia, deberían ejercer su derecho a una veeduría ciudadana intensa como una forma activa de exigir la implementación de dicho estatuto.
4. Una de las principales recomendaciones descritas algunas páginas atrás, es la de incrementar el presupuesto regional profundizando la descentralización. Este apoyo económico podría ayudar a resolver algunas de las dificultades que han surgido para implementar correctamente políticas públicas implícitas a nivel regional (en salud, educación, empleo, etc.). En el caso de políticas públicas explícitas, un incremento presupuestal no garantiza una asignación de recursos incremental en el tema de juventud. Por esta razón, Colombia Joven debería priorizar la cooperación internacional, así como inversión pública y privada para iniciativas de juventud a nivel regional.

5. Para una exitosa y efectiva implementación de políticas públicas de juventud, la población joven debería tener una participación real y poder de toma de decisión en escenarios de incidencia, como partidos políticos, Consejos de Juventud, agencias gubernamentales de alcance nacional y regional, y organizaciones de la sociedad civil. Los recursos que se consigan para estas tareas, deberían destinarse específicamente para promover diferentes y significativas formas de participación de los jóvenes.
6. Colombia está en medio de un proceso de paz que en el mejor de los casos va a desembocar en un proceso de pos acuerdo. Para lograr la sostenibilidad de un futuro acuerdo de paz el gobierno necesita garantizar la participación, ya que esta misma también puede ser considerada como un mecanismo de resolución de conflictos de manera no violenta.
7. Tanto en escenarios nacionales como territoriales, Colombia Joven necesita trabajar activamente en la creación de espacios y mecanismos de incidencia real de la población juvenil, con un presupuesto definido dentro de los diferentes sectores. Este presupuesto debería cubrir no solo ejecución de proyectos y actividades, sino también la creación y fortalecimiento de redes de jóvenes que sean participativas, democráticas y sostenibles.
8. Trabajando mano a mano con la población joven, las organizaciones de la sociedad civil en Colombia así como las entidades públicas y privadas, deben destinar presupuestos para crear mecanismos que comprometan a los jóvenes de manera no simbólica, lo que permitirá que puedan influir en procesos de toma de decisiones y de definición de su propia forma de gobierno.
9. Para organizar y potenciar una participación juvenil incidente, los movimientos de jóvenes deben acercarse y lograr compromisos con otros grupos con intereses similares, como colectivos en pro del cambio climático, desarrollo sostenible, empleo, educación, derechos humanos, equidad de género, entre otros.

Educación

1. Para el 2012 el gasto público nacional en educación, como porcentaje del PIB, fue de 4,90 (3,80 para primaria y secundaria; 1 para educación superior y 0,10 para gasto público no clasificable. Ministerio de Educación, 2012). La cuota de inversión en educación en relación con el PIB debería incrementarse a un 6 o 7%, con una progresión sostenida en el tiempo, teniendo en cuenta que es la cifra que los países líderes en educación invierten en este sector.
 - » En Colombia, el gasto anual por estudiante en el 2011 en primaria fue de 2041 dólares y para secundaria la cifra fue de 2207 dólares. Esto es un gasto menor si se compara a los montos que invierten otros países de la región como Chile (USD 4.551 y USD 4.495), México (USD 2.622 y USD 2.943) y Brasil (USD 2.673 y USD 2.662) (La República, 09/09/2014).
 - » Actualmente, el presupuesto para educación es la segunda inversión más elevada del presupuesto nacional colombiano, con 27.276 billones de pesos dedicados a defensa nacional y 27.744 billones de pesos para la Policía Nacional. Es importante destacar que el presupuesto para educación ha venido creciendo a nivel nacional y esta tendencia debería mantenerse como una prioridad en un posible escenario de pos conflicto (Urna de Cristal, 2013).
2. Deben concentrarse esfuerzos mayores en la reducción de la brecha que existe entre las instituciones educativas públicas y privadas, en relación con la cantidad y calidad de los servicios educativos que se ofrecen. Para conseguir esto, el gobierno debe continuar promoviendo estrategias como la jornada única. Al incrementar el presupuesto nacional para educación se podrían mejorar las condiciones para aumentar el número de nuevos profesores, invertir en renglones como nutrición estudiantil, transporte e infraestructura.

En este sentido, la iniciativa de la Jornada Única que el Ministerio de Educación está implementando es más que oportuna. Sin embargo el piloto de esta iniciativa se implementó solo en 202 colegios de 26 entidades territoriales, beneficiando a 133.481 estudiantes en 2015 (1,4% de todos los estudiantes en el país), lo que implica un progreso muy lento

si se considera los números totales y las necesidades del país (Ministerio de Educación, 2014).

3. Para garantizar el derecho a la educación a todos los jóvenes colombianos, el gobierno debe continuar reforzando los sistemas de información para identificar y caracterizar a los jóvenes des escolarizados, con el fin de tomar medidas preventivas y acciones para atender a este segmento particular de la población. La estrategia debe estar acompañada de tres medidas adicionales, incluyendo: i) La implementación a nivel nacional de más programas de formación fuera del colegio, como aquellos desarrollados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); ii) Ampliar el alcance de los cursos de aprendizaje virtual y facilitar el acceso a de la población joven a las tecnologías de información y comunicación (TIC); e iii) Identificar y buscar directamente a aquellos niños y jóvenes que no están estudiando con el fin de incluirlos en el sistema educativo.
4. Mientras el gobierno ha logrado incrementar la cobertura de la educación, los esfuerzos por acercar a los jóvenes al sistema educativo deben ir acompañados por incentivos en calidad, pertinencia y utilidad del currículo, de manera que los estudiantes y sus familias sean conscientes de la importancia de permanecer en el sistema educativo como una estrategia de movilidad social para el futuro.

En Latinoamérica, Chile (país miembro de la OECD) fue el país mejor calificado en las pruebas PISA del 2012, que han servido como referencia de comparación con Colombia. En Chile el 5,5% de los estudiantes no alcanzó el nivel básico de matemáticas (nivel mínimo requerido para desempeñarse en una sociedad promedio), pero en Colombia el porcentaje fue de 74%, y el promedio de la OECD fue de 23%. En Chile, el 1,6% de los estudiantes alcanzaron los niveles más altos (niveles 5 y 6); pero en Colombia, ese mismo renglón fue solo del 0,3% y el promedio de la OECD fue de 12,6%. En el área de ciencias, el 34,5% de los estudiantes chilenos estuvieron debajo del nivel mínimo, mientras 10 por cada mil alcanzaron los niveles más altos (ICFES, 2013). En comparación, el 56,2% de los estudiantes colombianos no consiguieron ese nivel mínimo y solo uno entre mil llegó a los niveles más altos.

5. Para mejorar el desempeño en las pruebas PISA, el gobierno colombiano debe:
 - » Continuar reforzando las políticas para proveer educación de primera infancia en todo el país.
 - » Reducir las todavía existentes brechas en tiempos de estudio y calidad de educación entre las áreas rurales y las grandes ciudades.
 - » Liderar reformas educativas dirigidas a jóvenes para desarrollar habilidades de pensamiento y lectura crítica, creatividad, resolución de problemas, identificando la mejor forma de aplicar esos conceptos en la vida diaria.
 - » Tomar acciones efectivas para reducir el porcentaje de estudiantes que fracasan a la hora de alcanzar los niveles mínimos requeridos para aprobar exámenes como los de PISA, así como aumentar el número de estudiantes que destacan en las mismas pruebas.
 - » Tener una meta clara de mejoramiento para cada nivel y cada área con el fin de monitorear el progreso de los estudiantes.
6. Para alcanzar los incrementos requeridos en calidad de la educación, se requiere compromiso y trabajo conjunto entre todos los actores responsables de la planeación, implementación y evaluación de políticas educativas, empezando con el Ministerio de Educación, y siguiendo con las Secretarías de Educación, entidades regionales y finalmente las instituciones educativas. Considerando la jerarquía existente, es vital que los colegios y demás instituciones hagan valer su autonomía y garanticen la participación activa de rectores, profesores, estudiantes y padres de familia. Ellos son los encargados de discutir y escoger los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), que deben enfocarse en hacer coincidir las necesidades académicas y de calidad de la educación con los de la comunidad, para tener un plan claro y metodológicamente definido que oriente el contenido de lo que se enseña a los estudiantes en el día a día.

7. El gobierno colombiano debe trabajar en mejorar la comunicación entre la educación secundaria y la educación superior. Especialmente, entre los estudiantes de niveles socio-económicos bajos que asisten a colegios públicos. Deben generarse estrategias para que estos estudiantes que terminan su colegio en planteles públicos, puedan prepararse para los exámenes de admisión a universidades públicas o, crear mecanismos para que eventualmente puedan ingresar a universidades privadas.

Actualmente, el cubrimiento de la educación superior apenas llega al 45%. Con el objetivo de tener más estudiantes con mejores niveles de educación, se deben invertir recursos adicionales destinados a la educación superior – equivalentes a un 1,2% de PIB. Con la implementación del programa “Ser Pilo Paga”, por ejemplo, Colombia ha dado un paso adelante en generar oportunidades para los mejores estudiantes provenientes de hogares de bajos recursos de todo el país, que ahora pueden acceder a una educación superior de calidad. A pesar de estos progresos, el gobierno colombiano debería incrementar su inversión en educación terciaria para acortar la brecha en la expansión y fortalecimiento de universidades públicas.

8. Con respecto a la educación terciaria en Colombia, y tomando en consideración las condiciones del mercado laboral en el país, el gobierno colombiano debería promover una educación que prepare a los jóvenes para buscar alternativas y formas independientes de trabajo; reorientar sus conocimientos y habilidades; y finalmente, formarlos para crear negocios, generar empresa, y que se conviertan en emprendedores para que tengan en cuenta las dinámicas actuales del mercado.
9. Bajo la perspectiva del proceso de paz que se desarrolla en Colombia, el gobierno nacional debe promover educación para la paz en instituciones educativas de todo el país, con acciones que abarquen a toda la comunidad educativa y todas las áreas del conocimiento, incluyendo: educación cívica, participación, democracia, sostenibilidad ambiental, y hábitos de vida saludables (por ejemplo, nutrición; vida sexual y reproductiva consensuada y significativa; prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y promoción de reducción del daño; envejecimiento activo, entre otros). La educación para la paz va más allá de una cátedra.

10. Este proceso debería ser fortalecido en todos los niveles pero especialmente en las instituciones educativas partiendo de la discusión de los currículos que además de articular los contenidos académicos tradicionales, posibiliten el desarrollo de cada estudiante en áreas como artes, deportes y ciudadanía. Estos programas ayudarán a que los estudiantes aprendan cómo vivir en comunidad y en armonía con el planeta. El Proyecto de educación para la ciudadanía y la convivencia, implementado por la Secretaría de Educación de Bogotá, es un ejemplo de uno de estos programas.
11. Con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Juventud, Colombia Joven debe buscar escenarios de articulación con sectores de educación, salud, y otros, a nivel nacional y regional, para crear espacios y mecanismos que faciliten una participación significativa de la población juvenil en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas.

Salud

1. Se debería realizar un proceso de reforma al sistema de salud que permita:
 - » Comprender la salud como un sistema público y universal.
 - » Regular las ganancias de intermediarios en la administración financiera y ejecución de servicios de salud.
 - » Enmarcar el suministro de servicios de salud y promoción de la salud bajo un principio de universalidad, usando los principios de Atención Primaria en Salud según la declaración de Alma Ata.
 - » Reconocer y promover una participación juvenil significativa e incidente, de todas las instituciones que conforman el sistema de salud en todos los procesos de rendición de cuentas.
 - » Suministrar la misma cantidad y calidad de servicios a todas las personas, sin importar edad, sexo, raza, situación económica, patrimonio y otras características. Se debe dar un trato especial a víctimas del conflicto.

2. La información de salud debe ser discriminada por género (reconociendo y respetando aquellos individuos sin género definido o transgéneros) y edad (con intervalos de cinco años). El SIVIGILA (Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública) debería coordinar con el Instituto de Medicina Legal, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), y otras fuentes de información en salud, la recolección, procesamiento e intercambio de datos para garantizar la calidad de la información. Esta información debe ser difundida en una forma amigable para permitir y facilitar el monitoreo y la veeduría.
3. El Ministerio de Salud y las autoridades regionales de salud deben trabajar mancomunadamente con las empresas proveedoras de servicios de salud, tanto públicas como privadas, para facilitar a los adolescentes y jóvenes en general servicios amigables, disponibles a toda la población juvenil, independientemente del sistema o régimen de salud al que pertenezcan. Esto debe hacerse en conjunto con: a) Profesionales de la salud entrenados en un trato amigable hacia los jóvenes; b) Una campaña de concientización para promover los Servicios Amigables para adolescentes y jóvenes. Algunos aspectos importantes a tener en cuenta:
 - » Acceso total a métodos de anticoncepción modernos⁵³, y sesiones de asesoramiento de planeación familiar deben garantizarse para adolescentes y jóvenes. Debe existir la posibilidad de suministrar condones gratis y ofrecerlos a todas las poblaciones activas sexualmente y no solo a aquellos que vivan con VIH.
 - » Implementar, monitorear y evaluar estrategias que se dirijan particularmente a las necesidades de salud de comunidades de jóvenes vulnerables (hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres, –MSM, trabajadores sexuales, personas en la cárcel, transgéneros, y personas que se inyectan drogas), con una atención especial en prevención, diagnósticos, y seguimiento de tratamiento de VIH.

⁵³ La reducción de riesgo se refiere a políticas, programas y abordajes que buscan reducir las consecuencias sociales, económicas y en salud asociadas al uso de sustancias psicoactivas. Advocacy Strategy Toolkit. Restless Development, The PACT & UNAIDS (2014).

- » Proveer alternativas de reducción de riesgo y servicios de salud mental para los jóvenes.
 - » Adoptar metodologías probadas para dirigir la salud física y mental de los jóvenes, especialmente aquellos que han sido víctimas de violencia, conflicto y tortura. La metodología ACOPLE⁵⁴ ha demostrado ser exitosa en Colombia y otros escenarios con bajos recursos.
 - » Existe la necesidad de dirigir estudios rigurosos que faciliten pruebas para el mejoramiento de los sistemas de salud para gente joven, especialmente evidencias en SSR, que sigue siendo débil.
4. Tanto a nivel nacional como regional, el Procurador General, Contralor General, la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia de Salud, el Ministerio de Salud y las Secretarías de Salud deben establecer un trabajo sostenido de rendición de cuentas y control, manejando un lenguaje amable y cercano a los jóvenes, con un especial énfasis en el respeto por los derechos relacionados con la salud sexual y reproductiva, así como el manejo adecuado de políticas y programas que afecten la salud de los jóvenes.
 5. El Programa Nacional en Educación Sexual y Construcción de ciudadanía del Gobierno, liderado por el Ministerio de Educación Nacional, debería:
 - » Orientar los temas de género desde una aproximación no binaria, reconociendo y promoviendo específicamente los derechos de las personas transgénero y aquellos que no se identifican con ningún género. El programa menciona un género ambiguo cuando se refiere a transgéneros y transexuales. Esto es discriminatorio y estigmatiza a los individuos, además de no seguir los lineamientos ni respetar los derechos sexuales y reproductivos.

54 ACOPLE es el programa de Alternativas en salud mental para víctimas de violencia en el Pacífico Colombiano que utiliza dos metodologías que probaron ser efectivas en la reducción de síntomas como estrés post-traumático, depresión y ansiedad. El programa es implementado por una coalición de organizaciones: Heartland Alliance International-Colombia, AFRODES, Instituto Císalva -Universidad del Valle, y Johns Hopkins University. Más información en: <http://www.heartlandalliance.org>

- » La educación sexual deberá impartirse en una forma amigable y basada en evidencias.
 - » Este programa deberá desarrollar estrategias que incluyan adolescentes y jóvenes que no formen parte del sistema educativo.
 - » El sistema de monitoreo y evaluación propuesto carece de insumos para que el Ministerio y las Instituciones educativas puedan rendir cuentas y ser controlados por la población general.
 - » El marco de monitoreo y evaluación propuesto, se enfoca solamente en indicadores de procesos. El Ministerio de Educación debe incluir análisis de entradas y salidas en la parte de monitoreo. Además, el marco no brinda guías metodológicas para evaluar el programa en una forma que reporte resultados.
 - » La guía operacional para la educación sexual integral (2014) del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) deberá ser usada para este propósito.
6. Colombia Joven deberá coordinar con el Ministerio de Salud y de Educación, así como con asociaciones académicas y científicas, incluir nociones de género, raza, derechos humanos, derechos sexuales y reproductivos, en el pénsum de educación de estudios asociados a la medicina. Esta coordinación debe prestar especial atención a las necesidades médicas de estas comunidades.

Políticas públicas de juventud

1. La fortaleza y posicionamiento que Colombia Joven ha ganado en los últimos años (especialmente en relación con su presencia regional y su trabajo de articulación sectorial) se deben incrementar en las próximas administraciones. Además, el papel articulador de Colombia Joven debe reafirmarse mucho más, de manera que pueda igualar el rol que el ICBF juega a nivel de infancia y adolescencia, y liberar la tensión que eso produce en la atención social y las políticas.
2. Colombia Joven debe crear un grupo de trabajo con el DANE y con los departamentos de estadística de todos los sectores e instituciones gubernamentales (incluyendo Policía Nacional y sistema judicial, así como

organizaciones que se encargan del empleo y la salud, etc.) con el fin de fortalecer y estandarizar toda la información relevante que tiene que ver con jóvenes y adolescentes, y que complementa todo el sistema de información en el tema de juventud. Estos esfuerzos deben ir acompañados de iniciativas que construyan capacidades a la hora de recolectar datos, procesar y distribuir información. Esto se ha logrado a nivel regional (América Latina y el Caribe) e incluye 20 países en un sistema de indicadores estandarizados en seguridad ciudadana y prevención de la violencia, y su metodología se puede adaptar para este propósito.

3. Además, tomando en consideración la importancia de establecer una línea de base actualizada para las políticas de juventud, el gobierno nacional debe garantizar los recursos necesarios para implementar una Encuesta Nacional de Juventud, en los próximos dos años.
4. Aunque esta investigación reconoce y celebra la construcción de indicadores de desarrollo juvenil que pueden orientar la acción del gobierno y su acción de rendición de cuentas, es necesario que estos indicadores puedan ser revisados por organizaciones de jóvenes para que se conviertan en un producto de construcción colectiva. Además, es crucial que los jóvenes líderes y las organizaciones fortalezcan sus capacidades de seguimiento y control del avance de esos indicadores.
5. En la misma línea de auditorías sociales, los recursos destinados a programas y políticas de juventud, deben llegar a los destinatarios finales, la población joven, y no pueden quedarse en manos de terceros o intermediarios. Para asegurarse de que esto no pase, se debe fortalecer los controles y rendición de cuentas a estos procesos.
6. Colombia debe firmar y ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud para asegurar su compromiso con sus jóvenes.
7. Las políticas de juventud explícitas en todos los niveles, deben ser construidas bajo el reconocimiento de los adolescentes y los jóvenes como sujetos de derecho y ciudadanos con todos sus atributos, con capacidades y autonomía para tomar sus propias decisiones sobre sus cuerpos y sus vidas.
8. En algunos casos, las políticas públicas de juventud han sido formuladas sin anticipar su implementación, y debido a esto, son textos cargados de retórica y no son muy claros en lo que respecta a responsabilidades y

tareas (no queda claramente definido quién debe hacer qué), lapsos de tiempo, presupuestos, resultados o impacto. Se recomienda entonces formular la política en relación con su implementación, monitoreo y evaluación.

9. Para la formulación de las políticas, las administraciones municipales con el apoyo de la cooperación internacional, deben diseñar metodologías apropiadas que involucren a los jóvenes en todo el proceso y en todos los niveles de una forma real, no simbólica. Sierra Leona tiene unos muy buenos ejemplos de cómo las oficinas del gobierno, y con esfuerzos de instituciones nacionales e internacionales, están involucrando activamente a niños y jóvenes en la respuesta contra la epidemia del Ébola.
10. Es importante mencionar que la relación con el sector de Cooperación internacional debe ser balanceada, para que la autonomía no quede amenazada por los intereses de las agencias involucradas ni mucho menos por el presupuesto. Pero, yendo más allá, el sector de juventud debe involucrar propuestas novedosas para dirigir a las agencias, en busca de apoyo, incluyendo cooperación sur-sur.
11. La política pública de juventud en Colombia debería apoyar a los jóvenes para identificar sus necesidades particulares y liderar iniciativas sectoriales para saber cómo orientarlas. Esto también garantizaría la profesionalización del trabajo de los jóvenes en el país. Para lograr esto, se debe destinar un presupuesto específico gerenciado conjuntamente con la juventud.

Bibliografía

- ACDI, Alianza por la niñez colombiana, Fondo canadiense para la niñez y UNICEF. Código de la infancia y la adolescencia. Versión comentada. 2009
- Adrián Serrano Juan Emilio, Rangel Gascó Esperanza. “La transición adolescente y la educación”. *Aprendizaje y Desarrollo de la Personalidad*. 2007. En: <http://ow.ly/Bu8qu>
- AECID. *Línea estratégica: construcción de paz*. 05 de octubre de 2012. Recuperado el 01 de noviembre de 2014, de Política Pública de Juventudes del Valle del Cauca: <http://www.aecid.org.co/?idcategoria=1861>
- AECID y Corpovalle. *Saber hacer para compartir y aprender. Sistematización de la experiencia de la política de juventud en el Valle del Cauca*. Cali. 2009
- Alcaldía de Medellín (2011). Índice de Desarrollo Juvenil. Medellín.
- Alcaldía de Sibaté, Colombia Joven, GTZ. (2006). *Política pública de juventud y Plan decenal de juventud, Municipio de Sibaté (Cundinamarca) 2006-2016*. Bogotá. Obtenido de <http://www.slideshare.net/ErickDBravo/ppj-sibate>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital, Instituto de Investigación en Educación, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, “La cultura para el trabajo en la educación media en Bogotá”, Bogotá DC., 2006.
- Alcaldía Municipal de Ginebra. (2013). *Política municipal de juventud Ginebra Valle*. Ginebra.
- APC Colombia, Estrategia de cooperación internacional de Colombia 2012 – 2014
- Arenas, N. (25 de Septiembre de 2014). *Los colegios: repúblicas independientes frente a manuales homofóbicos*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/>

- Arevalo, N. (Diciembre de 2014). Política Pública Departamental de Cundinamarca. (C. Garcia, Entrevistador)
- Asprilla Echeverría John Milton. CENSO 2005 Jóvenes afrocolombianos: Caracterización Sociodemográfica y Aspectos de la Migración Interna. En: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes_afrocolombianos.pdf Consultado el 26 de julio de 2013.
- Badilla Ana Elena, Coordinadora de Género y Juventud UNFPA, *Entrevista*. 26 de noviembre de 2014. (J. Aguilar, Entrevistador)
- Banco Mundial. “¿Empeora la desigualdad debido a la globalización?” Recuperado en noviembre 16 de 2013. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones3.htm>
- Youth at risk in Latin America and the Caribbean. 2008. En: <http://sit-eresources.worldbank.org/intlacregtoplabsocpro/resources/youthatriskinlac.pdf>
- Informe mundial sobre la juventud 2007. En: http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/informe_mundial_sobre_la_juventud_2007.pdf. Consultado el 11 de junio del 2013.
- Barrera, F., Maldonado D., & Rodríguez K. (2012), Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas.
- Bayer Health Care (2012). Contraception: Whose responsibility is it anyway? <http://www.your-life.com/static/media/pdf/press/wcd-survey-2012-media-report-2012.pdf>
- Bejarano y otros. (01 de octubre de 2014). Grupo Focal con jóvenes del Valle del Cauca: Joiner Botina, Horacio Bolaños, Herson Bejarano, Ricardo Nieto, Antonio Mosquera, Harold Ibargüen. Cali, Valle.
- Bell, Sheena, and Friedrich Huebler. (2011). “The quantitative impact of conflict on education.” Education for All Global Monitoring Report 2011 (2010).
- Bienestar Familiar y ACNUR (2010). “Directriz para la atención diferencial de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en Colombia” <http://ow.ly/Bu8rE>

- Bravo, E. (Diciembre de 2014). Política Pública de Juventud en Sibaté. (C. Garcia, & J. Aguilar, Entrevistadores)
- Breilh J (1976) Crítica al modelo ecológico funcionalista de la epidemiología. México: Tesis de Maestría UAM-Xochimilco.
- Breilh J, Granda E. (1986) Saúde na Sociedade: guia pedagógico sobre um novo enfoque do método epidemiológico. São Paulo: Instituto de Saúde, Abrasco.
- Brunet, I. & Pizzi, A. (2013). El enfoque nominalista de la juventud. Una alternativa crítica a la perspectiva funcionalista. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 11 (1), pp. 51-62
- Buitrago, C. (17 de Noviembre de 2014). Profesional Universitaria del programa Antioquia Joven. (J. Aguilar, Entrevistador)
- Caballero, P. (2014). *Secretaria de educación de Cundinamarca*. Recuperado el Octubre de 2014, de “Cundinamarca calidad de vida” Sector educativo 2012, 2013, 2014: <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/cc67c52-4747-4f3b-be1d-80cecfb18bd5/Dra.+Piedad.+Todas+las+provincias.p>
- Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de percepción y victimización 2013. Bogotá y las localidades. I semestre. Septiembre de 2013. http://www.ccb.org.co/documentos/12890_encuestapercepcion1ersemestre2013.pdf
- Camara de Comercio de Cali. (2014). *Calidad de la educación secundaria en el Valle del Cauca*. Cali.
- Camargo Esperanza, Garzón Enrique y Urrego Libia “Articulación de la educación media y superior para Bogotá”, 2012, en: <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/visele/article/view/3888/6077>.
- Caracol. “En Colombia hay entre 4.000 y 8.000 niños combatientes”. Febrero 12 de 2012. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/internacional/en-colombia-hay-entre-ocho-mil-y-14-mil-ninos-combatientes/20120212/nota/1623200.aspx>
- Caracol Radio. (08 de septiembre de 2014). *Con 100.000 firmas jóvenes piden audiencia en el proceso de paz*. Obtenido de <http://www.caracol.com.co/>

noticias/actualidad/con-100000-firmas-jovenes-piden-audiencia-en-el-proceso-de-paz/20140908/nota/2404571.aspx

Carrillo de la Rosa Yesid. Multiculturalismo, diferencias y derechos de las minorías étnicas en la jurisprudencia constitucional colombiana. Universidad de Cartagena, Departamento de investigaciones. 2010. P. 87. En: <https://www.unicartagena.edu.co/publicaciones/libroderechomulticulturalismo.pdf> Consultado el 15 de julio de 2013.

Carillo, J (2009), Política y Juventud: participación de los y las jóvenes, recuperado de: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE10/PonenciaGarzon.pdf.

Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta ya! Memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica. Imprenta Nacional. 2013. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/bastaya.pdf>

Celis Giraldo, Jorge Enrique y Díaz Ríos, Claudia Milena, “Efectos no deseados de la formación para el trabajo en la educación media colombiana”, Bogotá DC. 2010, en: <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/celisgiraldo.pdf>

CEPAL, “La mortalidad en América Latina: una trayectoria auspiciosa pero heterogénea”, América Latina y el Caribe. Observatorio demográfico N° 4, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/33265/OD-4-mortalidadenAL.pdf>

— Panorama social de América Latina 2008. En: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap4_AgendaSocial.pdf

CEPAL y OIJ, *La juventud en Iberoamérica*. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile, 2014. English: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/20266/cepal_oij.pdf

Cepal, OIJ e Imjuve. (2014). *Invertir para transformar*. La juventud como protagonista del desarrollo.

Centro de Memoria Histórica, *Informe General*.

Cifuentes, S. (2013). *Comportamiento del suicidio en Colombia*, 2013. Bogotá D.C.: Forensis

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2008). *Los procesos en contra altos funcionarios del gobierno por sus presuntos nexos con el paramilitarismo*. Bogotá. Recuperado el diciembre de 2014, de http://colectivodeabogados.org/IMG/pdf/ppmm_ejecutivos.pdf

Colombia Joven. *Jóvenes. Colombia joven. 2012-2014*. Bogotá.

- *Organizaciones juveniles participan en el Consejo Nacional de Paz*. 29 de mayo de 2014. Obtenido de http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2014/Paginas/140529_consejo-nacional-paz-con-jovenes.aspx
- Respuesta a derecho de petición sobre la Encuesta Nacional de Juventud, fechado el 25 de abril de 2014. Ofi14-00036096 / JMSC 34010. Recuperado de: <http://www.ocasa.org.co/index.shtml?apc=q1b1--Documentos%20Externos&x=24339>
- *Ruta participativa para la generación de decretos reglamentarios para el estatuto de ciudadanía juvenil*. Documento borrador presentado al Comité técnico de formulación y socialización del Estatuto de ciudadanía juvenil. Marzo 13 de 2012. Bogotá.
- Preseleccionados estrategia visibilízate, 2011, recuperado de: <http://www.colombiajoven.gov.co/Es/visibilizate/Paginas/PreseleccionadosenlaestrategiaVisibilizate.asp>
- Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, ACNUR (2010). “Directriz Nacional para la atención integral y diferencial a la población joven en situación y riesgo de desplazamiento”. Abril 2010. <http://ow.ly/Bu8tO>
- *Herramientas para la construcción del Plan Decenal de Juventud*. Bogotá, 2005, pp. 80.
- *Política nacional de juventud: bases para el Plan decenal de juventud 2005-2015*. Bogotá, Octubre de 2004. En: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/Colombia/Colombia_Politica_nacional_juventud.pdf
- *Hacia una política pública de juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e institucionalización*. 2003. Bogotá.

- *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia. Atención integral a la mujer y al niño*. Bogotá, 2001. Recuperado en: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=807:hacia-una-politica-publica-de-juventud-en-colombia&Itemid=361
- Encuesta Nacional de Jóvenes. 2000.
- Congreso visible. “Contraloría solicita abstenerse de realizar elecciones de Consejos de Juventud” 06 de octubre de 2012. Recuperado de: <http://www.congresovisible.org/agora/post/contraloria-solicita-abstenerse-de-realizar-elecciones-de-consejos-de-juventud/4275/>
- Contaduría General de la Nación. Categorías de los municipios y departamentos vigencia 2013. noviembre de 2013.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. *Informe de Auditoría con Enfoque Integral Modalidad Especial*. 2011
- Comisión de seguimiento a la sentencia T 760/2008 y de reforma estructural a la salud y la seguridad social (CSR): Segundo informe a la Corte Constitucional (2011). Disponible en: http://www.viva.org.co/pdfs/comision_salud/informe_2_febrero_corte_constitucional.pdf
- Comscore, *Futuro digital 2013*. Agosto 2013.
- Congreso de la República. Ley Estatutaria 1622 DE 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. En: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2013/ley_1622_2013.html
- Ley 1438 de 2011.
- Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de Infancia y adolescencia. Bogotá. <http://ow.ly/Bu8v7>
- *Ley 375 de julio 4 de 1997*. En: <http://wsp.presidencia.gov.co/Colombia-Joven/Documents/Ley-375-04jul1997.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social y DNP (2012), Conpes social No 147, “Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años”. <http://ow.ly/Bu8vO>

- Consortio Iberoamericano de investigación de mercados y asesoramientos. Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2011. 2012. En: http://www.centronacionaldeconsultoria.com/barometros_para_web/2011/Barometro_o8_o6_2011.pdf
- Contraloría de Bogotá (2007) Sistemas de información en el sector salud. Bogotá, DC. Disponible en: <http://ow.ly/Bu8wZ>
- Contraloría departamental de Valle del Cauca. Informe de auditoría con enfoque integral. Modalidad especial. Política Pública de juventud. Administración central del departamento. Vigencia 2008-2009
- Córdoba P. “Proyecto de ley 043 de 1995, Senado, por medio del cual se dictan normas sobre salud reproductiva de la República. Bogotá: Biblioteca del Congreso de la República. 1995
- Corporación Paise Joven y GTZ. Políticas de Juventud, Conceptos y herramientas. Colombia. 2004.
- Corpovalle y AECID, “Metodología para espacios de socialización y reflexión del estatuto de ciudadanía juvenil”. *Fortalecimiento del sistema nacional de juventud, fase II*. Bogotá. Febrero 2012.
- Correa, R. (10 de marzo de 2014). Valle del Cauca: nuevo mapa político, crisis de representación y problemas del sistema electoral. *Razón Pública*.
- Corte Constitucional del Colombia. Sentencia C-614 de 2009. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/>
- Sentencia C-507 de 2004. Bogotá. <http://ow.ly/Bu8xN>
 - Sentencia C-534 de 2005. Bogotá. <http://ow.ly/Bu8zc>
- Chan M. The impact of global crises on health: money, weather and microbes. Address at the 23rd Forum on Global Issues. 2009 Disponible en: <http://ow.ly/Bu8sq>
- D'Alessandre Vanesa. Soy lo que ves y no es. Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina. Cuaderno SITEAL No 17. París. 2013. En: http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_17_soy_lo_que-ves_y_no-es.pdf

DANE, Mercado laboral de la juventud (14 a 28 años), Trimestre julio – septiembre de 2013, 12 de Noviembre de 2013, recuperado de <http://ow.ly/Bu8Ae>

- Principales indicadores del mercado laboral, Septiembre de 2013, 2013.
- Pobreza Monetaria Año Móvil Julio 2012-Junio 2013. Disponible en: <http://ow.ly/Bu8BV>
- La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. En: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf Consultado el 26 de julio de 2013.
- La pobreza en Colombia. Comunicado de prensa. Bogotá. 18 de abril de 2013. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2012.pdf
- *Resultados Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012, por Departamentos*. Bogotá. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2012.pdf
- Resultados módulo de trabajo infantil. Gran encuesta integrada de hogares. Octubre – diciembre de 2012 y Anexo estadístico. Abril 2013. En: Escuela Nacional Sindical, “Las cifras del desempleo no revelan la realidad laboral de la juventud”, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, agosto 16 de 2012, en: <http://www.colectivodeabogados.org/Las-cifras-del-desempleo-no>
- Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2012. Comunicado de prensa. 13 de marzo de 2013, presentación. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/cp_ECV_2012.pdf
- Boletín de prensa. Género 2011. Noviembre 21 de 2012. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/genero/bol_genero_2011.pdf
- Encuesta de cultura política 2011. Septiembre 10 de 2012. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_11.pdf
- Boletín censo 2005. Noviembre 13 de 2010. En: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF

- Proyecciones de población 2005-2020. Septiembre del 2007. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/8Tablasvida1985_2020.pdf
 - Población indígena, ROM y afrocolombiana. Censo 2005. En: <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/etnias.pdf> Consultado el 25 de julio de 2013.
- Dávila León, Oscar. (2004). Adolescencia y juventud: De las nociones a los Abordajes. Última década, 12(21), 83-104. Recuperado en 16 de enero de 2014, de <http://ow.ly/Bu8D5>
- Departamento de Cundinamarca, Colombia Joven, GTZ. *Sistematización de la Política de Juventud en la Gobernación de Cundinamarca (1998-2004)*. Bogotá. 2005
- Departamento para la prosperidad social (DPS). Problemas y desafíos para la movilidad social de los jóvenes en Colombia. Boletín técnico No. 1. Marzo 2013. En: http://www.dps.gov.co/documentos/7427_Boletin_t%C3%A9cnico_DPS_No.1.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. *Valle del Cauca. Regionalización Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014*. 2014. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/31B.%20Valle%20del%20Cauca.pdf>
- *Cobertura educativa básica y prevalencia del VIH/SIDA, entre indicadores que cumplieron anticipadamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. 2014. En: <https://www.dnp.gov.co/SaladePrensa/Comunicados2014/tabid/1838/EntryId/31/Cobertura-educativa-basica-y-prevalencia-del-VIH-SIDA-entre-indicadores-que-cumplieron-anticipadamente-los-Objetivos-de-Desarrollo-del-Milenio.aspx>
 - *Informe nacional 2003– 2006 seguimiento de la aplicación del plan de acción “Un mundo apropiado para los niños. 2002”*. Bogotá, 9 de marzo del 2007. En: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=YspJTEuwzKQ%3D&tabid=341>
 - Documento CONPES 2794-MINEDUCACION-DNP:UDS, Política de juventud. Bogotá, junio 28 de 1995. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2794.pdf>

- Documento CONPES PPJMF-DNP-DDS-DIPSE-2626, Política social para los jóvenes y las mujeres. Resumen ejecutivo. Bogotá, Noviembre 23 de 1992. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2626.pdf>
- Doris Cardona y otros. (Junio de 2013). Homicidios y suicidios en jóvenes de 15 a 24 años, Colombia, 1998-2008. *Biomédica*, 33(4), 574-586. Obtenido de: <http://www.revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/view/848/2327>
- Echavarría Juan José, Rentería Carolina, Steiner Roberto. Decentralization and Bailouts in Colombia. IADB. 2002. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-442.pdf>
- El Espectador. “La rebelión de los jóvenes”. El Espectador. Enero de 25 de 2014. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/rebelion-de-los-jovenes-articulo-539970>
- “Una democracia defectuosa” Marzo 25 de 2011. <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-259022-una-democracia-defectuosa>
- “Abecé de la Ley del Primer Empleo”. 18 de febrero del 2011. Recuperado de: <http://ow.ly/Bu8HV>
- “En Colombia son capturados diariamente 100 niños delinquiendo”. 8 de junio de 2009. <http://www.elespectador.com/articulo144696-colombia-son-capturados-diariamente-100-ninos-delinquiendo>
- El País. “Tasa de homicidios del 2013 en Colombia sería la más alta en los últimos siete años”. 11 de agosto de 2013. <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/tasa-homicidios-2013-seria-alta-ultimos-siete-anos>
- El Tiempo. *Los jóvenes víctimas del conflicto presentarán propuesta en La Habana*. 30 de mayo de 2014. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/los-jovenes-victimas-del-conflicto-presentaran-propuesta-en-la-habana-/14056475>
- Mane desnudó críticas a la educación superior, 17 de octubre del 2013, recuperado de: <http://ow.ly/Bu8Gu>

- “Las nuevas motivaciones de los jóvenes al delinquir”. Julio 1 de 2013. http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12904232.html
 - “Por primera vez en el mundo mueren más niños que jóvenes”, marzo 30 de 2011, en: http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/salud/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9092060.html
 - “Colombia tiene la tercera peor desigualdad entre 129 países del mundo”, 2011, en: <http://m.eltiempo.com/politica/colombia-tiene-la-tercera-peor-desigualdad-entre-129-paises-del-mundo/10693875/1>
 - “Plan Decenal para la juventud no parece ser una prioridad del Gobierno”. 03 de febrero de 2010. Recuperado el diciembre de 2014, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7111832>
 - Mineducación se retira de El Libro de la Sexualidad. 11 de Octubre del 2005. En: <http://ow.ly/Bu8Ex>
- Estrada A., Motta H. (1996). “Ponencia para primer debate del proyecto de ley 27 de 1996, por el cual se expide la Ley de Juventud. Bogotá: Gaceta 342 del 23 de agosto de 1996. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- FAD – INJUVE. Jóvenes en los medios. La imagen mediática de la juventud, desde su propia mirada. 2007. Madrid. En: http://www.fad.es/sala_lectura/jovenesenlosmedios.pdf
- Fino DE, Cuevas EL, García S. (2007) Mortalidad relacionada con el embarazo en Colombia, 1985-2005: Orinoquía, Amazonía y Chocó. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Franco S. (2013) *Reforma con cara de derechos pero con alma de mercado*. U-235.
- “Reforma en Salud: ¿El parto de los montes?” Razón Pública. Disponible en: <http://ow.ly/Bu8Kv>
- Galán Manuel, “Sistemas de información pública en salud”, pp. 253 a 272. CEPAL, Carnicero y Fernández (2012), *Manual de salud electrónica para directivos de servicios y sistemas de salud*, Chile. <http://ow.ly/Bu8tj>

- Garay Jorge, Barberi Fernando, Ramírez Clara. The humanitarian tragedy of forced displacement in Colombia. Codhes. 2011.
- Garay, L. J. (2004). Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996.
- García González Aurora. “La Juventud en los medios”. Revista De Estudios De Juventud. Marzo 05 2003. N° 68. http://www.injuve.es/sites/default/files/revista68_4.pdf
- García, M. & Espinoza, J., 2013, Separados y desiguales: Educación y clase social en Colombia, Recuperado de: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.591.pdf
- GIZ, Strengthening the structures for youth empowerment and participation. 2005 to 2014. En: <http://www.giz.de/en/worldwide/21213.html>
- Gómez, H, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (1998), Educación, la agenda del siglo XXI: Hacia un desarrollo humano, Bogotá.
- González, G (2002), “*Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI*”, recuperado de: <http://ow.ly/Bu8Lw>
- González y Velásquez (1998), “Institucionalidad Participativa en Colombia”. Bogotá
- GTZ, Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Protección Social. Marco conceptual de la prevención de la violencia que afecta a jóvenes en el contexto colombiano. Bogotá. 2007.
- Gobernación de Cundinamarca. *Diagnóstico situacional del departamento*. 2012.
- *Ordenanza 128 de 2012*. Obtenido de <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/ac33ce2a-a7fb-4d55-852c-8dc7a54bac50/Ordenanza+128+de+2012.pdf?MOD=AJPERES>
- Gobernación del Valle del Cauca. *Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 síntesis del diagnóstico general por ejes*.
- “*Plan Sectorial de Educación 2012-2015*”.
- Circular 023. 04 de septiembre de 2012. Cali, Valle.

- Gutiérrez C., Torres P. (2013, noviembre 30). Una semana crucial para la reforma a la salud: “No me imaginé la oposición de los médicos”. Interview to the Health Minister of Colombia, Alejandro Gaviria. *El Espectador*. Available on: <http://ow.ly/Bu8Mu>
- Herrera, M & Muñoz Diego (2008), ¿Qué es la Ciudadanía Juvenil?, *Acciones e Investigaciones Sociales*, (Julio 2008), pp. 189-206.
- Hurtado, C. (2013), Ni estudias ni trabajas: la tragedia del desempleo juvenil. Kien y Ke. Recuperado de: <http://ow.ly/Bu8O6> 1
- Higuera José (2014) Military Expenditures keep growing. For further information please refer to: <http://www.defensenews.com/article/20140325/DEFREG02/303250023/Military-Expenditures-Keep-Growing>
- Human Rights Watch. Aprenderás a no llorar. Niños combatientes en Colombia. Septiembre 2003. En: http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2003/colombia_ninos.pdf
- ICFES, (2013), Colombia en PISA 2012: Informe Nacional de Resultados, Bogotá.
- Institute for Health Metrics and Evaluation (2010) Global Burden of Diseases, Injuries and Risk Factors Study 2010. GBD Profile: Colombia.
- Instituto Nacional de Medicina Legal. Forensis datos para la vida. 2011
- Iregui, A. Melo L. & Ramos J., (2006), Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia, Bogotá.
- JuventudES Colombia *Comunicado a la opinión pública: abierto el debate de proyecto de ley Estatutaria de Juventud*, 2010 recuperado de: <http://www.juventudescolombia.org/search/label/ley%20de%20juventud>
- Krauskopf Dina (2003), “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”, *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, O. Dávila (ed.). Viña del Mar, Ediciones CIDPA, 2003.
- (2005), “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”. *Nueva sociedad*, número 200, diciembre 2005. <http://ow.ly/Bu8PK>

- lainformacion.com. (18 de septiembre de 2014). *Un informe de la OIJ advierte de desequilibrio en inversión hacia los jóvenes*. Obtenido de http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/empleo/un-informe-de-la-oij-advierte-de-desequilibrio-en-inversion-hacia-los-jovenes_KaQ4phVKbczHmIVjB5qDG5/
- Latinobarómetro. Informe 2008. Santiago de Chile. En: http://www.latino-barometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf
- Laurell A.C. (1982). La salud-enfermedad como proceso social. Cuadernos Médico Sociales, 19: 1-11.
- Londoño, G., Castaño, M., & Solarte, F. (01 de octubre de 2014). Reunión sobre la política de juventud en el Valle del Cauca. (G. Romero, y D. Tobón, Entrevistadores)
- López Castaño Hugo y Núñez Méndez Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias. DNP. 2007. En: https://www.dnp.gov.co/Portals/o/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf
- Margulis Mario y Urresti Marcelo. La juventud es más que una palabra. Cátedra: Prácticas de OV en instituciones educativas. Buenos Aires. 1996. En <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/practicadeoveneducacion/1625832853.Margulis-Urresti-La%20juventud%20es%20m%C3%A1s%20que%20una%20palabra.pdf>
- Martínez Alma, Fonseca Óscar y Esparcia Antonio. “Redes sociales y jóvenes. Uso de Facebook en la juventud colombiana y española”, *Revista Comunicar 40: Jóvenes interactivos. Nueva ciudadanía entre redes sociales y escenarios escolares* (Vol. 20 - 2013). <http://www.revistacomunicar.com/indice/articulo.php?numero=40-2013-15>
- Mason Andrew and Lee Ronald. “What Is the Demographic Dividend?”. *Finance and Development*, IMF, September 2006, Volume 43, Number 3. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/basics.htm>
- Matías, A. (12 de diciembre de 2014). Subdirectora de juventud, Gobernación de Cundinamarca. (C. García, Entrevistador)

- Matta, D. (2 de diciembre de 2014). Consultor Territorial, Colombia Joven. (G. Romero, Entrevistador)
- McDougall Gay. Statement of the Independent Expert on the UN Minority Issues. Preliminary Conclusions on official visit to Colombia (1 to 12 February). Bogotá DC, February 12, 2010
- Medellín Cómo Vamos. “Encuesta de Calidad de Vida del DANE revela algunos datos interesantes de los hogares colombianos en 2012”. Diciembre 17 de 2013. <http://medellincomovamos.org/encuesta-de-calidad-de-vida-del-dane-revela-algunos-datos-interesantes-de-los-hogares-colombianos-en>
- Medina M. (2008). “Colombia niega su firma. Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.” Desde abajo. Otra posición para leer, p.113
- Mendieta Claudia P (2006), “Los sistemas de información y La evaluación de gestión pública en Colombia”, Entramado, Vol.2 No. 2, 2006 (Julio - Diciembre), pp.40-58. En: <http://ow.ly/Bu8R2>
- Mendoza, F. (2011). *Informe de gestión Dirección Colombia Joven septiembre 2010-septiembre 2011*. Bogotá.
- Mendoza, F. (2014). Director Colombia Joven 2010-2011. *Charla informal*. (G. Romero, Entrevistador)
- Mendoza, M. (05 de abril de 2010). Descentralización fiscal. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.
- Merino, Mauricio. “La participación organizada en el gobierno local”. 1997 En: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa4/partiorganizada.html>.
- Ministerio de Educación Nacional. Glosario. Extraedad. 2014. recuperado de: <http://ow.ly/Bu8Sw>
- Ministerio de Educación Nacional. *Matricula Certificada por las Secretarías de Educación 2003-2012. Sistema Integrado de Matricula*. 2014.
- Ministerio de Educación Nacional. (febrero de 2013). Educación superior – Síntesis estadística Departamento del Valle del Cauca. Obtenido de http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-323098_archivo_pdf_sintesis_estadistica_Valle.pdf

- Observatorio Laboral para la Educación (2013), Resultados de las condiciones laborales de los graduados de educación superior 2001-2012 y los certificados de educación para el trabajo y el desarrollo humano 2010-2012, recuperado de: <http://ow.ly/Bu8U1>
- Estadísticas del sector educativo, 2012, recuperado de: http://men-web.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?consulta=mat_total&nivel=2
- “Definición Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano”. Abril 2010. Recuperado de: <http://ow.ly/Bu8T>
- Resolución 3353 de 1993 Por la cual se establece el desarrollo de programas y proyectos institucionales de Educación Sexual en la Educación básica del País. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional-FNUAP (2001). Proyecto Educación en Salud Sexual y Reproductiva de Jóvenes y para Jóvenes. Informe de investigación. Bogotá, D.C.

Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social (2011). Observatorio de Drogas de Colombia. *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar*. Disponible en: <http://odc.dne.gov.go>

Ministerio de Salud y la Protección Social. Análisis de Situación de Salud según Regiones – Colombia. 2013. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/An%C3%A1lisis%20de%20situaci%C3%B3n%20de%20salud%20por%20regiones.pdf>

- Obtenido de Análisis de Situación de salud del valle del cauca 2010-2011. 2011. Recuperado de: <http://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-Valle-del-Cauca-2010-2011.pdf>
- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. 2008.
- Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Bogotá. 2003
- Guía para la detección temprana de las alteraciones del desarrollo del joven de 10 a 29 años. Bogotá. 2000
- Resolución 412 de 2000.

- Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2011). *Comportamiento sexual y prevalencia de VIH en hombres que tienen relaciones sexuales con hombres en siete ciudades de Colombia*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Salud y la Protección Social, Organización Panamericana de la Salud (2012). Resultados, sistematización, análisis y recomendaciones de la evaluación de las experiencias de APS-RISS [on line] disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Sistematizaci%C3%B3n%20experiencias%20de%20Atenci%C3%B3n%20Primaria%20en%20Salud.pdf>
- Misión de Observación Electoral (MOE), Análisis elecciones presidenciales, 2011. <http://moe.org.co/home/doc/moemapas/KIT%20ANALISIS%20ELECTORAL%20MOE.pdf>
- Moller L.C. (2012). Breaking with history: Why Colombia needs a more progressive tax system. Recovered from the World Bank website, available on: <http://ow.ly/Bu8WJ>
- Morales M.C. (2010). Jóvenes, Sexualidad y Políticas. Salud sexual y reproductiva en Colombia (1992-2005). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, M. Rubio, S.X y Angarita (2010). Discapacidades y Diversidades. Ministerio de la Protección Social e Instituto de Desarrollo Humano.
- Muñoz González Germán, Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI, 2002. En: <http://revistaumanizales.cinde.org.co/index.php/Revista-Latinoamericana/article/viewFile/337/203>
- Nicolai, Susan, ed. 2008. Opportunities for change: Education innovation and reform during and after conflict. Paris: UNESCO
- Nussbaum, Martha, “Las fronteras de la justicia”, Paidós, Buenos Aires, 2006.
- Observatorio de Asuntos de Género. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2011). “Indicadores para monitorear las acciones del Estado Colombiano”. <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Documents/Salud-Estado-Embarazo-maternidad-Adolescentes.pdf>

Observatorio de Discriminación Racial (2013), “20 años después de la Ley 70 de 1993”. <http://www.odracial.org/multimedia/>

Observatorio de la Universidad Colombiana, 2013, Evolución de la educación para el trabajo hacia formación profesional, recuperado de: <http://ow.ly/Bu8XG>

Observatorio Laboral para la Educación, Educación de calidad, la mejor carta de referencia ante el mundo laboral, recuperado de: <http://ow.ly/Bu8Zm>

OECD. *Regulatory policy in Colombia. Going beyond administrative simplification*. OECD Publishing. 2013. Recuperado el noviembre de 2014, de <http://ow.ly/EJbMv>

OECD / International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, (2012), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing.

— Tertiary Education in Colombia 2012, P. 24.

OIJ. *Matriz de presentación iniciativas significativas*. 2012

Organización de las Naciones Unidas Colombia (2012) 222 Millones de Mujeres no tienen acceso a la Planificación Familiar en el Mundo. Disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2012/11/14/222-millones-de-mujeres-no-tienen-acceso-a-la-planificacion-familiar-en-el-mundo>

OIJ, BID, CAF. Primera encuesta iberoamericana de juventudes. Resumen Ejecutivo. Julio 2013. En: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/PNUD_Encuesta%20Iberoamericana%20de%20Juventudes_%20El%20Futuro%20Ya%20Llego_Julio2013.pdf

Organización Iberoamericana de la Juventud. Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes. <http://ow.ly/Bu9o6>

Organización Internacional del Trabajo, (2013), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013, Una Generación en Peligro*, Ginebra.

Organización Panamericana de la Salud y GTZ. (2007). Obtenido de es.slideshare.net/ErickDBravo/sibate-en-elcuento

- Osorio Sánchez. “Graduarse ya no es sinónimo de conseguir empleo en Colombia”. *El País*. 14 de abril 2013. Graduarse ya no es sinónimo de conseguir empleo en Colombia. <http://ow.ly/Bu91h>
- Ortega JA (2008) La respuesta institucional y las necesidades sociales en salud de la juventud. *Teoría y praxis investigativa* 3(1): 79-85.
- Ortiz Isabel and Cummins Matthew. Global Inequality: Beyond The Bottom Billion. A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries. UNICEF. 2011. En: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality.pdf
- Oxford University Press. Youth at risk and youth justice. 2012.
- Pabón Damarix, “La plataforma de información especializada en adolescencia y juventud, ya es una realidad”, Colombia Joven, 12 de noviembre del 2013. <http://ow.ly/Bu91Y>
- Paiza Joven. *Diagnóstico rápido participativo. 2010. Recuperado en noviembre de 2014*, de <http://contactoradio.com.co/wp-content/uploads/2014/02/DIAGN%C3%93STICO-R%C3%81PIDO-PARTICIPATIVO.pdf>
- Paz, A. (Septiembre de 2009). “El Valle del Cauca era como un cadáver insepulto”. *Revista Semana*.
- Pechthalt A. (1993). “Proyecto de ley 218, Cámara, por el cual se defienden y protegen los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del periodo de gestación.” Bogotá: Gaceta 54. Biblioteca del Congreso de la República.
- Pérez-Sánchez Rolando. “Construcción social de la juventud y el papel percibido de los medios: la perspectiva de los jóvenes”. *Actualidades en Psicología*. No 22. 2008. Pp. 43-66 <http://www.latindex.ucr.ac.cr/ps-22-2008/ps-22-2008-03.pdf>
- Pontificia Universidad Javeriana (2012), Cultura y participación política en jóvenes universitarios javerianos: una mirada analítica desde jóvenes para jóvenes, recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/documents/10179/73421/Proyecto+de+Investigacion+Cultura+Politica+JJP.pdf/8afe3boe-70c2-4b65-a609-bf8691ee0105>

Portafolio (2013, Sept 8th). ¿Perdió Colombia el bono demográfico? Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/bono-demografico-colombia>

Portal Avanza (2007), “Colombia Joven y el Portal avanza formalizaron convenio de trabajo”. En: <http://www.avanza.org.co/index.shtml?x=1655378>

Presidencia de la República, *Decreto 1919 de septiembre 6 de 2013*. En: <http://wsp.presidencia.gov.co/normativa/decretos/2013/documents/septiembre/06/decreto%201919%20del%2006%20de%20septiembre%20de%202013.pdf>

— *Decreto 1984 de junio 15 de 2006*. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20742>

— Diario oficial. Decreto Número 127 de 2001. Año CXXXVII. N. 44503. 30, julio, 2001. Pag. 119.

— *Decreto 8200 de mayo 08 del 2000*.

— *Decreto 89 de febrero 2 del 2000*. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5326>

Procuraduría General de la Nación y otros. *Asistencia técnica para la rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud*. Bogotá. 2010. <http://ow.ly/Bu95j>

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: IEMP ediciones.

Procuraduría General de la Nación, UNFPA (2006). Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde una perspectiva de género, con énfasis en mujeres y adolescentes. Guía pedagógica y operativa para el seguimiento y la vigilancia. Disponible en: <http://ow.ly/Bu96G>

Profamilia (2010). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Capítulo XIV. Disponible en: <http://ow.ly/Bu98j>

Ramsey Geoffrey, “Are Central America’s ‘Maras’ Spreading South?”, *Insightcrime*, March 13 2012. En: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/are-central-americas-maras-spreading-south>

RCN Radio. (9 de diciembre de 2014). *Hay que acabar normas discriminatorias de manuales de convivencia en colegios: Colombia Diversa*.

- Obtenido de <http://www.rcnradio.com/noticias/ningun-colegio-puede-discriminar-nadie-por-su-orientacion-sexual-colombia-diversa-161944#ixzz3MYCki6eb>
- Redepaz. *Consejo Nacional de Paz trabajará en paz territorial. 9 de octubre de 2014*. Obtenido de <http://www.redepaz.org.co/site/index.php/component/content/article?id=337>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2011), Respuesta a derecho de petición sobre candidatos jóvenes inscritos en la contienda electoral de 2011, fechado el 23 de agosto de 2011. DGE-2271. Recuperado de: <http://www.ocasa.org.co/index.shtml?apc=q1b1---&x=24338>
- Reguillo, R, *Ciudadanías Juveniles en América Latina*, 2003. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So718-22362003000200002&script=sci_arttext.
- Revista Semana (2014). “En Colombia la cultura es muy conservadora”. Entrevista con Marianne Posford” <http://ow.ly/Bu99x>
- Revista Semana. “Cifras de la violencia contra la mujer”. Noviembre 2013. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-la-violencia-contra-la-mujer-en-colombia/366030-3>
- Proyecto víctimas. Bogotá. 2013. En: <http://www.semana.com/Especiales/proyectovictimas/>
- “Infamia”. Julio 2006. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/infamia/79755-3>
- Reyes, J. C. (2014). Los y las jóvenes en el nuevo gobierno – Plan Nacional de Desarrollo. *VIII Encuentro de Coordinadores de Juventud*. Villavicencio .
- Romero Pérez Xiomara Lorena. “Marginalized, Hidden or Invisible Minorities”. *Revista Derecho del Estado*. No 26. Ene/jun 2011. Bogotá. En: http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So122-98932011000100007&lng=pt&nrm=iso&tlng=es Consultado el 15 de julio de 2013.
- Romo E. (1987). “Proyecto de ley 17 de 1987, por la cual se legaliza parcialmente el aborto.” Bogotá: Gaceta 29. Biblioteca del Congreso de la República.

- Russell Jill and Solórzano Xavier (2001). Adolescent and Youth Policy. *The experiences of Colombia, Dominican Republic and Nicaragua*. Adolescent Health and Development, Pan American Health Organization, World Health Organization. Washington. April 2001. <http://ow.ly/Bu8Vo>
- Saavedra, L. (02 de octubre de 2014). Coordinadora de Juventud. Alcaldía de Ginebra, Valle. (D. T. Gina Romero, Entrevistador)
- Saldias, C. (2013). Razón Pública. Obtenido de Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6849-la-descentralizacion-fiscal-obligacion-constitucional-que-no-se-ha-honrado.html>
- Sánchez González Diego. “¿cómo ha sido la vuelta? Breves notas sobre la organización y el movimiento juvenil colombiano”. Rodríguez Ernesto (Editor). *Movimientos Juveniles en América Latina y el Caribe: entre la tradición y la innovación*. UNESCO, Celaju, Senaju. Pp. 109-119
- Sarmiento Anzola Libardo, *Reforma Tributaria, Desigualdad y Pobreza en Colombia*. 2013. Disponible en:: http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0336/pdfs/articulo029_336.pdf
- “Jóvenes, estigma, represión y políticas públicas”, *Desde abajo*. 21 de marzo del 2009, en: <http://www.desdeabajo.info/ediciones/item/4109-j%C3%B3venes-estigma-represi%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.html>
 - (2004), “Política Pública de Juventud en Colombia: Logros, Dificultades y Perspectivas”, *Construcción de políticas de juventud, análisis y perspectivas*, CINDE, GTZ y UNICEF, Manizales, marzo 2004. <http://ow.ly/Bu9br>
- Secretaría de Educación del Distrito, Plan Sectorial de Educación 2012-2016. 2012
- Secretaría de Salud de Cundinamarca. *Plan territorial de salud*. 2012. Obtenido de <http://www.cundinamarca.gov.co/>
- Secretaría de Salud de Cundinamarca. *Análisis de Situación de Salud*. 2013. Obtenido de <http://www.cundinamarca.gov.co/>

- Sen A. (1993) Capability and Well-Being in Nussbaum M., Sen A. (eds.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, pp. 30-53.
- Serrano Rocío. “La capacidad negocial del menor adulto”. *Estudios socio – jurídicos*. 9 (1). Enero-junio 2007. P.p 166-182. Bogotá.
- Strauss M. (1964). *Familiar Medical Quotations*. Canadian Medical Association Journal.
- Telefónica. Telefónica global millenials survey: global results. <http://survey.telefonica.com/globalreports/>
- Terra, “Top de los movimientos sociales virtuales más exitosos”, 4 de octubre de 2011. En: <http://noticias.terra.com.co/nacional/top-de-los-movimientos-sociales-virtuales-mas-exitosos,d58c21e9210d2310VgnVCM10000098f154doRCRD.html>
- Tilly C. (2008). *Contentious performances* (1st Ed.). New York: Cambridge University Press.
- The Commonwealth. Youth Development Index. Results report. September 2013. P. 12. En: http://www.youthdevelopmentindex.org/cms/cms-youth/_images/197918019952385f3219c75.pdf
- Toro Yesid, (2014) *Reclutamiento de menores en el Puerto. La generación perdida*. Disponible en: <http://www.laotraorilla.co/index.php/investigaciones/item/la-generacion-perdida-de-buenaventura>.
- UNFPA State of World Population 2012: By choice not by chance. Family planning, human rights and development. Available at: <http://www.unfpa.org.co/noticias.php?id=102>
- UNFPA, *International Conference on Population and Development – ICPD – Programme of Action*. 1995. En: <https://www.unfpa.org/public/global/publications/pid/1973>
- UNDP-AECID, 20 años de buenas prácticas en políticas públicas de juventud. 2012- En: <http://www.aecid.org.co/?idcategoria=1820#>
- UNFPA Colombia. Dinámicas Demográficas 2010, recuperado de <http://www.unfpa.org.co/menuSupIzqui.php?id=11>.
- UNICEF, Fast facts 2014

- *Código de infancia y adolescencia, comentado*. Bogotá, 2007. En: http://apps.mintrabajo.gov.co/siriti/info/codigo_infancia_y_adolescencia_ley_1098_de_2006_comentado.pdf
- *Construcción de políticas de juventud. Análisis y Perspectivas*. 2004. <http://www.unicef.org/colombia/pdf/PolíticasJuv1.pdf>

Universidad Militar Nueva Granada (2011). La reforma política en Colombia. Una reforma con muchos tropiezos. Disponible en: <http://www.iegap-nimilitar.edu.co/dmdocuments/AnáPolí8fe.pdf>

United Nations (2013) My World Survey

- Department of Economic and Social Affairs Population Division, Population Estimates and Projections Section. (2012). World Population Prospects: The 2012 Revision. [Online] from <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>. (Accessed 17th July 2014)
- World Youth Report 2010. En: <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr10/YouthReport-FINAL-web-single.pdf>. Consultado el 11 de marzo del 2011.
- Office of the Special Representative of the Secretary General for Children and Armed Conflict. 2007. Report of the Special Representative of the UN Secretary General for children and armed conflict including the Machel Review. Paris: UN Office of the Special Representative of the Secretary General for Children and Armed Conflict.
- Declaration of the rights of persons belonging to national or ethnic, Religious and Linguistic Minorities. 1992. En: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_English.pdf Consultado el 20 de julio de 2013.

Universidad de los Andes, “Justicia y Reparación para las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia”. Relatoría del seminario. 2010.

Uribe propone cierre de Colombia Joven. (2008). Bogotá. Recuperado el diciembre de 2014, de <https://www.youtube.com/watch?v=H8DQ3DpRSCQ>

Vega R., Hernández J & Mosquera P.A. (2012). “Una explicación desde el contexto y contenido de las políticas de salud al modelo híbrido y seg-

- mentado de atención primaria en salud en Bogotá”. *Saúde em Debate* 36 (94): 392-401.
- Velásquez, F & Rodríguez, E. 2005), *Institucionalidad participativa en Colombia, Balance y Retos*. 2005. RDisponible en: <http://ow.ly/BKb1W>
- Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia. Bogotá. 2003. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf
- Vergara MC (2009) Representaciones sociales sobre salud, de algunos grupos de jóvenes de Manizales, Colombia. *Rev.latinoam.cienc.soc.niñez juv* 7(1): 105-133.
- Watch list on Children and Armed Conflict. Colombia: la Guerra en los niños y las niñas. Febrero 2004. Disponible en: <http://watchlist.org/reports/pdf/colombia.report.es.pdf>
- World Health Organization. *Health for the World's Adolescents. A Second Chance for the Second Decade* 2014
- Subsanan las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. 2008
- Alma Ata Declaration. 1978
- Constitución de la Organización Mundial de la Salud. 1948

Anexo 1

Comité colombiano de expertos

No.	Nombre	Cargo	Institución / Proceso
1	Libardo Sarmiento Anzola	Experto en juventud	Asesoría internacional
2	Fernando Quintero	Asesor	Colombia Joven
3	Hugo Gamba	Coordinador de participación ciudadana	Ministerio del interior
4	Martha Lucía Gutiérrez	Directora	Observatorio Javeriano de Juventud
5	Nelson Arévalo	Líder juvenil	Proceso de política pública de juventud de Cundinamarca

Anexo 2

Matriz de entidades territoriales · Plan de trabajo de campo

Características de la población					Políticas Públicas de Juventud	
Departamento	% de población joven	Población indígena	Población afro-colombiana	Cobertura en educación	Primera iniciativa	Política actual
Amazonas	0,19%	27.379	868	Sin información	0	3
Antioquia	13,26%	19.238	593.726	77,2	4	5
Arauca	0,56%	4.410	5.925	Sin información	0	3
Atlántico	5,04%	-	227.251	85,5	0	5
Bolívar	4,49%	-	497.667	79,0	0	4
Boyacá	2,47%	4.700	16.646	67,3	0	5
Caldas	2,01%	49.031	22.659	73,5	4	4
Caquetá	1,07%	7.742	11.670	67,5	1	4
Casanare	0,81%	6.691	4.004	Sin información	0	3
Cauca	3,00%	233.135	256.022	49,5	0	0
Cesar	2,29%	42.801	105.412	63,8	0	2
Chocó	1,24%	54.009	286.011	51,7	0	3
Córdoba	3,72%	51.859	192.051	72,7	0	5
Cundinamarca	5,65%	-	73.651	70,9	2	3
Guainía	0,11%	16.800	185	Sin información	0	0
Guaviare	0,26%	10.267	2.883	Sin información	2	2
Huila	2,52%	6.699	11.544	65,8	1	3
La Guajira	2,05%	241.516	91.773	85,7	0	3
Magdalena	2,68%	8.421	110.349	71,8	0	3

SUB TOTAL	Participación	TO- TAL	Viabilidad			SUB TOTAL	TOTAL
	Consejos de juventud		Costos de viaje	Existencia de iniciativas rela- cionadas	Trabajo previo de Ocasá		
3	3	3	0	0	0	0	6
9	5	5	0	3	3	6	20
3	3	3	0	0	3	3	9
5	4	4	0	5	0	5	14
4	3	3	0	0	0	0	7
5	0	0	1	0	5	6	11
8	3	3	0	0	0	0	11
5	4	4	0	0	0	0	9
3	0	0	0	0	0	0	3
0	0	0	0	1	5	6	6
2	0	0	0	0	3	3	5
3	0	0	0	0	0	0	3
5	4	4	0	0	1	1	10
5	0	0	1	5	3	9	14
0	0	0	0	0	0	0	0
4	0	0	0	0	0	0	4
4	4	4	0	0	0	0	8
3	3	3	0	0	1	1	7
3	0	0	0	0	0	0	3

Características de la población					Políticas públicas de juventud	
Departamento	% de población joven	Población indígena	Población afro-colombiana	Cobertura en educación	Primera iniciativa	Política actual
Nariño	3,64%	124.841	270.530	56,8	0	0
Norte De Santander	2,94%	4.865	22.123	74,1	2	0
Putumayo	0,80%	26.409	11.630	Sin información	0	0
Quindío	1,12%	-	12.744	73,5	0	0
Risaralda	1,89%	10.506	43.562	66,5	0	4
San Andrés	0,15%	-	33.861	Sin información	0	3
Santander	4,23%	919	60.008	78,5	0	4
Sucre	1,88%	17.823	121.738	74,4	3	3
Tolima	2,93%	23.635	15.831	74,1	4	4
Valle Del Cauca	9,33%	9.903	1.092.169	81,5	4	5
Vaupés	0,10%	19.533	270	Sin información	0	0
Vichada	0,17%	30.063	1.126	Sin información	0	0

Tabla de calificación

0	Sin información	
1	Nula	No existe
2	Baja	No cumple ningún criterio
3	Media	Cumple menos de la mitad de los criterios
4	Alta	Cumple más de la mitad de los criterios

SUB TOTAL	Participación	TO- TAL	Viabilidad			SUB TOTAL	TOTAL
	Consejos de juventud		Costos de viaje	Existencia de iniciativas rela- cionadas	Trabajo previo de Ocasá		
0	0	0	0	0	0	0	0
2	3	3	0	0	3	3	8
0	0	0	0	0	0	0	0
0	3	3	0	0	0	0	3
4	4	4	0	0	0	0	8
3	3	3	0	0	0	0	6
4	0	0	0	1	0	1	5
6	3	3	0	0	0	0	9
8	4	4	1	0	0	1	13
9	5	5	0	5	1	6	20
0	3	3	0	0	0	0	3
0	0	0	0	0	0	0	0

1. % población joven (proyección Colombia Joven - Sistema Juaco)
2. Nivel educativo de los jóvenes (cobertura educación secundaria y superior)
3. Primera iniciativa de políticas públicas de juventud en el municipio (año o antigüedad temática, tipo iniciativa, origen, población objeto, información en línea)
4. Políticas públicas de juventud (temáticas, tipo de iniciativa, población objeto, año, regida por la normatividad vigente (Colombia joven), información en línea)
5. Consejo de juventud (Existe o no, organización, efectividad, participación, antigüedad)
6. Otras plataformas/iniciativas juveniles conocidas (organizaciones de jóvenes, temáticas, reconocimiento, organización)

Anexo 3

Valle del Cauca y Cundinamarca: visita de campo

Valle del Cauca

Cali, Oficina del gobernador

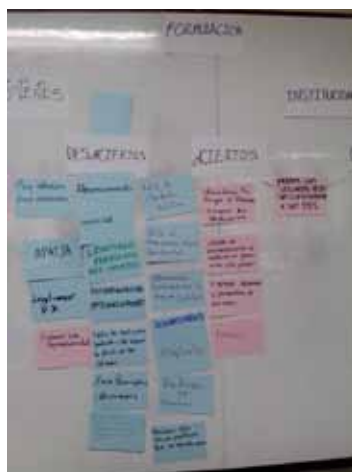


Ginebra, Casa de la Juventud



Cundinamarca

Bogotá, ESAP



Sibaté, Alcaldía Municipal



Anexo 4

Personas e instituciones consultadas

Grupos focales

Valle del Cauca (Octubre 2014)

Nombre	Cargo	Institución/Proceso
Guillermo Londoño	Coordinador de Juventud del Valle	Gobernación
Felipe Solarte	Sub director de Desarrollo Social	Gobernación
Genova Yunda	Asistente de la Sub Dirección de Desarrollo Social	Gobernación
Martha Castaño	Coordinadora del programa de salud sexual y reproductiva del Valle	Gobernación
Horacio Bolaños	Líder juvenil	Cali
Harold Ibarguen	Líder juvenil	Cali
Emerson Bejarano	Líder juvenil	Cali
Antonio Mosquera	Líder juvenil	Florida
Ricardo Nieto	Líder juvenil	Candelaria
Joiner Botina	Líder juvenil	Pradera

Ginebra (Octubre 2014)

Libia Saavedra	Coordinadora de Juventud	Alcaldía
Derly Gil Jaramillo	Oficina de Desarrollo Comunitario	Alcaldía
Johann Holguín Castillo	Imder (oficina de deportes y reacción)	Alcaldía
Juliana Gutiérrez	Bienestar social	Alcaldía
Patricia Velka Muñoz	IE Inmaculada Concepción	Institución Educativa
Francisco Corrales	La Salle	Institución Educativa

Sandra Milena Prieto	IE Manuela Beltrán	Institución Educativa
María Eunice Vivas	IE Manuela Beltrán	Institución Educativa
Claudia Patricia Restrepo	Hospital del Rosario	Hospital municipal
Danna Carolina Quintero	Fundación Funrefa	OSC
Héctor Hernández	Veeduría ciudadana	OSC
Ana Saldarriaga	Fundación Escuela Social Integral	Plataforma de jóvenes
Verónica Sanabria	Fundación Escuela Social Integral	Plataforma de jóvenes
Juan Pablo Sánchez Tabares	Fundación Escuela Social Integral	Plataforma de jóvenes
Cristian Camilo Cortés	Fundación Escuela Social Integral	Plataforma de jóvenes
Alejandro Higuita	Fundación Escuela Social Integral	Plataforma de jóvenes
Cundinamarca (Octubre 2014)		Municipio
Andrés Duarte	Coordinador de Juventud	Cajicá
María Angélica Gómez	Líder juvenil	Cajicá
Angel Alarcón	Líder juvenil	Facatativá
Oscar Rodríguez	Líder juvenil	Facatativá
Mónica Ladino	Líder juvenil	Mosquera
Alvaro Moscoso	Líder juvenil	Tabio
Johanna González	Líder juvenil	Chía
Andrés Jiménez	Líder juvenil	Soacha
Johaam Suta	Líder juvenil	Cachipay
Johanna Bohórquez	Líder juvenil	Madrid
Andrés Gudiño	Líder juvenil	Zipaquirá
Rogel Rodríguez	Líder juvenil	La Palma

Sibaté (Diciembre 2014)

Eliana Bedoya	Coordinadora de Juventud	Alcaldía
Erick Bravo	Líder juvenil	Plataforma de jóvenes
Fabián Buitrago	Líder juvenil	Plataforma de jóvenes
Brandon Jhair Dominguez	Líder juvenil	Plataforma de jóvenes
José Beltrán	Líder juvenil	Plataforma de jóvenes

Entrevistas

Valle del Cauca (Octubre 2014)

Diego Matta	Asesor territorial	Colombia Joven
-------------	--------------------	----------------

Ginebra (Octubre 2014)

Libia Saavedra	Coordinadora de Juventud	Alcaldía
----------------	--------------------------	----------

Cundinamarca (Octubre 2014)

Andrea Matías	Coordinadora de Juventud	Gobernación
Alvaro Moscoso	Líder juvenil	Municipio Tabio
Olga Lucía Mendoza	Asesora Territorial	Colombia Joven

Sibaté (Diciembre 2014)

Eliana Bedoya	Coordinadora de Juventud	Alcaldía
---------------	--------------------------	----------

Nivel nacional (Noviembre - Diciembre 2014) Reuniones / conversaciones

Juan Carlos Reyes	Director	Colombia Joven
-------------------	----------	----------------

Diana Rojas	Coordinadora sectorial	Colombia Joven
Nicolás Díaz	Coordinador territorial	Colombia Joven
Viviana Palacios	Gestora territorial Unfpa	Unfpa
Cristina Buitrago	Gestora del programa Antioquia Joven	Antioquia Joven
Alix Valencia	Coordinadora de Juventud	Departamento Quindío
José Gregorio Hernández	Coordinador de Juventud	Usiacuri, Atlántico
Neill Badel	Coordinador de Juventud	Departamento Córdoba
Carlos Andrés Santiago	Líder juvenil	Pacto por la educación
Dionisio Salazar	Líder juvenil	JuventudEs Colombia
Adriana Mejía	Ex asesora Aecid	Cooperación Internacional

Entrevistas y reuniones por fuera del plan de trabajo de campo

Ernesto Rodríguez	Director	Centro latinoamericano de juventud (Cejalú)
Martha Lucía Rubio	Asesor de Juventud	Unfpa
Jhoaam Suta	Coordinador de Juventud	Cachipay, Cundinamarca
Andrea Vargas	Coordinadora de Comunicaciones	Red Colombiana de Jóvenes (Recojo)
David Racero	Subdirección de juventud	Alcaldía Mayor de Bogotá
Juan Felipe Barrera	Asesor	Colombia Joven
Patricia Granada Echeverri	Profesora titular	Universidad Tecnológica de Pereira

Anexo 5

Línea de tiempo · Contexto político e histórico

Presidencias	Hitos de política nacional		
Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	1968	Se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	1968
	1984	Asesinato de Rodrigo Lara Bonilla	
Virgilio Barco (1986-1989)			1988
			1989
Cesar Gaviria Trujillo (1990-1993)	1990	Se crea DNE -Dirección Nacional de Estupefacientes	1990
	1991	Movimiento social juvenil "La séptima papeleta"	1991
		Constitución Política de Colombia	1992
Ernesto Samper (1994-1997)			1994
			1995
			1996
			1997

Hitos de política pública de juventud		Hitos internacionales
	1964	Conferencia Mundial de Juventud UNESCO
Se crea Coldeportes		
	1985	Año internacional de la juventud
Se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de juventud		
Código del menor (Decreto 2737)	1989	Convención de las Naciones Unidas sobre Niñez
Se crea la Consejería Presidencia para la juventud, la mujer y la familia.	1990	Lineamientos de las Naciones Unidas sobre prevención de delincuencia juvenil
DNE ejecuta el programa de prevención de la drogadicción, dirigido a jóvenes		
Primera encuesta Nacional de Juventud		
Primer estudio Conpes acerca de la juventud	1992	Se crea la Organización Latinoamericana de Juventud
Se crea el Viceministerio de la Juventud		
Segundo estudio Conpes acerca de la juventud	1995	Se creó el programa de la ONU de Acción por la juventud
VI Festival Nacional de Juventud. Este evento contribuye al desarrollo de la Ley 375.		
Ley 375 o Ley de Juventud		

Andrés Patrana (1998-2001)			1998
			1999
			2000
Álvaro Uribe Vélez (2002-2005)			2003
			2004
Álvaro Uribe Vélez (2006-2009)			2006
	2008	Escándalo “falsos positivos”	

Se creó la Alliance for Youth public policies' impacts (up to 2001)		
Se establece la División por los derechos de las mujeres, los niños, los jóvenes y los adultos mayores		
Decreto 089, reglamentación de los consejos de juventud		
Tercer estudio Conpes acerca de la juventud		
Programa de jóvenes rurales (desde 2002)		
Segunda Encuesta Nacional de Juventud		
Decreto 822. Establece el programa presidencial Colombia Joven.		
El Plan Nacional de Desarrollo demanda la creación de una política pública de juventud.		
Un documento publicado se refiere a las necesidades básicas para llevar a cabo en el Año de la Juventud.		
	2005	Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes
El programa "Colombia Joven" pasa a estar a cargo de la Vicepresidencia		
Se aprueba el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098)		
	2007	Expansión del Programa Acción Global
	2008	Encuentro Iberoamericano de dirigentes de Estados.

Anexo 6

Documentos Conpes sobre juventud

Año	1992	1995
Nombre	Políticas sociales para jóvenes y mujeres.	No menciona
Publicado	Sí. CONPES 2626. Noviembre 23	Sí. CONPES 2794. Junio 28.
Autor	Programa Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia	Ministerio de Educación, Vice ministerio de Juventud
Estándar de edad	De 12 a 24	De 15 a 25
Diagnóstico		
Educación	Baja cobertura (47%), altas tasas de deserción y déficit en cuatro grandes ciudades.	Problemas de cobertura en primaria, secundaria y educación superior. Mayores dificultades en áreas rurales.
Desempleo	Altas tasas de desempleo, especialmente en la juventud más pobre. Altas tasas de jóvenes que tienen trabajos informales.	La tasa más alta de desempleo está en jóvenes entre los 12 y los 29 años: 15% (la tasa nacional fue 9.8%). El desempleo es más bajo en áreas rurales, sin embargo las personas tienen los ingresos más bajos.
Salud	Accidentes homicidios violentos son los principales problemas de los hombres jóvenes. Los temas de salud en mujeres jóvenes están relacionados con sus sistemas reproductivos. Hay poco uso de métodos anticonceptivos, especialmente en mujeres pobres y de áreas rurales. El 62% de las mujeres son madres sin acceso a la educación. Otro riesgo de salud son las enfermedades de transmisión sexual el uso de drogas y la drogadicción (principalmente entre los 15 y los 19 años).	Los problemas más comunes están asociados con violencia y traumas, especialmente en hombres jóvenes. Las mujeres jóvenes se ven afectadas principalmente por problemas relacionados con su función reproductiva.El incremento de uso de drogas ocurre en hombres entre los 15 y los 29 años.

2010	2014
Política Nacional de Juventud	Lineamientos para la creación de oportunidades para la población joven
No	Abril
No menciona	Colombia Joven; Ministerios del Trabajo, Educación y Relaciones Internacionales; ICBF, Departamento para la Prosperidad Social
De 14 a 26	De 14 a 28
	Focused on education and employment
Mejoras con respecto a la cobertura en educación en toda la nación.	Tasa de asistencia de jóvenes a la escuela: 49.4%
10% de los niños entre los 12 y los 13, 27% de los adolescentes entre los 14 y los 17, están trabajando. La participación de las mujeres como fuerza de trabajo es más baja que la de los hombres.	La oferta de la formación para el trabajo y el desarrollo humano es insuficiente comparada con el total de la fuerza de trabajo. Con respecto al total de la juventud, el 17.7% de esta fuerza de trabajo está desempleada. En el nivel nacional la fuerza de trabajo que se encuentra en desempleo suma el 10.3%.
56.7% de los jóvenes entre 14 y 26 años está afiliados al sistema de seguridad social. 61.9% de los nacimientos son de adolescentes y jóvenes.	La deserción es alta en todos los grupos de edad en jóvenes. Las razones para no estudiar son: falta de dinero, altos costos de la educación y necesidad de trabajar. La deserción está relacionada con las situaciones institucionales, contextuales, familiares e individuales. La tasa de deserción en educación superior está bajando pero sigue siendo alta aún.

Violencia y conflicto	La juventud es asociada con el fenómeno de la criminalidad. 50% del total de sindicados y capturados son jóvenes entre los 21 y 30 años.	25% de los acusados son jóvenes entre los 16 y los 24 años, en su mayoría hombres.
Cultura y ocio	Demandas insatisfechas en cuanto a cultura, recreación y deporte.	Acceso y participación de los jóvenes en eventos culturales, recreativos y deportivos es insuficiente, debido a la ausencia de espacios y altos costos.
Participación	Menos de un tercio de la juventud participa en organizaciones.	La oferta no cumple con las expectativas
Política pública de juventud	En los municipios se evidencia ausencia de programas que sirvan a la juventud. La planeación, diseño y financiación está concentrada en el nivel nacional. Hay acciones parciales y descoordinadas entre municipios y el gobierno nacional.	La búsqueda de una política pública de juventud más comprensiva tiene entre sus logros más significativos el establecimiento de oficinas de juventud en 20 municipios y 11 departamentos.
Objetivo de la política	Asegurar la total participación de la juventud en la vida social, económica y productiva del país y mejorar sus condiciones de vida.	Integrar las políticas en materia de educación, empleo y acceso a servicios sociales, para crear condiciones que fortalezcan la capacidad del Estado y de la sociedad para apoyar a los jóvenes como ciudadanos de pleno derecho.

Observaciones	Este Conpes no sólo está enfocado en la juventud colombiana. Tiene especial atención en temas de género.	El análisis que relaciona la juventud con los actos criminales se enfoca en los fuertes juicios de valor que tiene la sociedad colombiana.
	No se menciona la participación política	No se incluye un enfoque de derechos
	No se incluye un enfoque de derechos	

75% de las muertes de adolescentes son por causas violentas, principalmente hombres. El número de niños, niñas y adolescentes que son parte de los grupos armados es desconocido.

Alto número de desempleados. La situación es particularmente crítica en las edades entre los 18 y los 21 años.

Operación limitada del Sistema Nacional de Juventud; preeminencia de la acción sectorial con una coordinación inadecuada; recursos humanos y financieros insuficientes; débil apropiación y conocimiento en cuanto a las realidades que viven los jóvenes.

“Los jóvenes, contrario al imaginario social, son quienes más se involucran en actividades de voluntariado o que pertenecen a grupos cívicos de deportes, cultura y recreación” con excepción de los grupos y actividades religiosas.

“La información acerca de la participación y organización de los jóvenes es limitada, en quienes entre los 18 y los 26 años participando en las elecciones de 2003 por alcaldes y gobernadores. Los jóvenes de 20 años tenían significativamente más presencia que otras edades, sólo 16.1% de ellos votaron”

Bajas guías vocacionales, la certificación de competencias laborales es escasa. Se necesitan mecanismos de transición al mercado laboral.

Limitada promoción, protección y seguridad relacionada con las oportunidades y derechos de las y los jóvenes.

Confianza en otros: 18-25, 19.8% (la más alta) 26 - 35 13.8% (la más baja). La población joven es la que muestra mayores niveles de desconfianza en las instituciones.

Fortalecer la acción del Estado y la sociedad para fomentar los derechos humanos y la juventud, permitiendo a los jóvenes el desarrollo de sus capacidades y de su potencial, para que así puedan tomar la vida con responsabilidad y autonomía en beneficio propio y de la sociedad.

Implementar estrategias para garantizar la transición de los jóvenes al mercado laboral, en términos de calidad, estabilidad y la protección especial.

Estrategias	1. Desarrollo humano: para resolver problemas relacionados con la educación, la cultura y la salud.	1. Desarrollo personal y entrenamiento exhaustivo: para superar las situaciones relacionadas con educación, cultura y salud.
	2. Inserción a la vida económica: Modernización y fortalecimiento del SENA y la inserción laboral. Líneas de crédito para proyectos productivos.	2. Participación y ciudadanía: expande oportunidades de participación en la toma de decisiones en el nivel local y en el diseño de la política pública de juventud.
	3. Participación y organización: creación de fondos para iniciativas de juventud promovidos a través de una imagen positiva de la juventud colombiana a través de los medios.	3. Ayudar a la juventud a unirse a la fuerza de trabajo: el SENA incrementará su calidad, cobertura y relevancia.
		4. Fortalecimiento institucional: crear una instancia para la coordinación intersectorial y de enlace con actores de la sociedad civil.
Instituciones responsables de la política pública de juventud	El Estado planea, diseño instrumentos y cofinancia. Sin embargo la ejecución es manejada por otros actores en la sociedad. Deben crearse órganos de consulta y equipos especializados en lo local.	La implementación de programas dirigidos a los jóvenes es obligación de los municipios, distritos e instituciones regionales. El municipio es el actor principal en la implementación de programas que animen la participación de los jóvenes.
Asignación monetaria	252.500 millones de pesos por 4 años	No es claro

1. Fortalecer el Sistema Nacional de Juventud: actualizando el marco regulatorio y promoviendo un sistema de información de la juventud.	1. Generación de capital social y confianza como factores que minimizan las condiciones de vulnerabilidad.
2. Fortalecimiento del Estado en su coordinación nacional y territorial y trabajo con grupos de la sociedad civil: desarrollo de plataforma programática, conocimiento, redes, etc.	a. Promover y fortalecer el rol de la juventud en las discusiones y decisiones relacionadas con el proceso de construcción de la política pública de juventud.
	b. Promover acciones afirmativas a fin de impactar positivamente el ambiente de la comunidad que rodea a la juventud colombiana.
3. Ayudar y promover mecanismos que alienten la participación de los jóvenes.	c. Apoyar iniciativas juveniles
4. Asegurar la disponibilidad de recursos humanos y financieros, identificando recursos en varios sectores.	2. Aumentar las capacidades juveniles
La política pública de juventud debe ser transversal al plan de desarrollo y la estructura administrativa en las entidades nacionales y territoriales. No reemplaza otras políticas sectoriales, sólo se articula con ellas.	a. Promover la asistencia y la retención
	b. Promover la orientación vocacional
	c. Promover espacios de encuentro entre los sectores productivo y educativo.
	3. Mejora de la transición de los jóvenes hacia un empleo digno y decente.
	a. Promover iniciativas para la generación de ingresos.
	b. Establecer formas de contratación que estimulen el empleo juvenil
	4. Fortalecer la coordinación institucional en cuanto a oportunidades.
	El Ministerio de Trabajo debe coordinar sus acciones con el Ministerio de Educación, Colombia Joven y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

No es claro

Juventud y Políticas Públicas en Colombia

Los sistemas políticos han fallado en responder a las demandas de la juventud, y la incapacidad que ha tenido el modelo económico para insertar a los jóvenes en el mercado laboral presenta un desafío significativo para varios países, incluido Colombia. Es particularmente relevante considerar que entre 2015 y 2035 Colombia tendrá la mayor población joven (15-24 años) de la historia.

A pesar de los esfuerzos por asegurar la inclusión de las voces jóvenes en los procesos de construcción de políticas públicas, aún hay mucho por hacer para garantizar la participación juvenil en la economía y en el desarrollo social.

Esta investigación se propone analizar las políticas públicas de juventud en Colombia, partiendo del contexto y enfocando su mirada desde la educación, la salud y la participación. Esta investigación está enmarcada en la noción de “vida digna” y toma en cuenta el actual proceso de paz en Colombia.

Acerca de Youth Policy Review Series

Esta es una serie de publicaciones de investigaciones y análisis acerca de las políticas públicas que afectan a la juventud.

Varios países han establecido políticas públicas de juventud, pero, ¿las están ejecutando? ¿Estas políticas ayudan a garantizar los derechos de los jóvenes? ¿Cómo las políticas de juventud interactúan con otras que afectan a los jóvenes?

La investigación en cada país busca dar cuenta de cómo los jóvenes, sus organizaciones y el sector de la juventud pueden defender la adopción e implementación de políticas de juventud y, exigir de los gobiernos, agencias y donantes la rendición de cuentas sobre los compromisos que han asumido con este grupo poblacional.

WWW.YOUTHPOLICY.ORG/REVIEWS

ISBN de la
Publicación en inglés

