

ÍCONOS | 81

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero-abril 2025



**Transiciones juveniles al mercado laboral
en América Latina**

Youth transitions to the labor market in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 81, vol. XXIX (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Nro. 81, Vol. XXIX (1er. cuatrimestre)
Quito, Ecuador

ISSN: 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC:
H8.S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 81 (Editors of dossier)

- Ana Miranda. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina
- Rafael Merino. Universidad Autónoma de Barcelona. España

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 81, vol. XXIX (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Transiciones juveniles al mercado laboral en América Latina 7-12

Introduction to dossier

Youth transitions into the labor market in Latin America

Ana Miranda y Rafael Merino

01. Precariedad laboral y juventudes: los mercados de trabajo en
Argentina, Brasil, Colombia y México 13-32

*Labor precarity and youth: Labor markets in Argentina,
Brazil, Colombia, and Mexico*

Nelson Florez-Vaquiroy y Lia Alejandra Hincapié-Aldana

02. Migraciones, género y trabajo juvenil: transiciones superpuestas
en sectores populares de Argentina 33-50

*Migrations, gender and youth work: Overlapping transitions
in popular sectors of Argentina*

Débora Gerbaudo-Suárez

03. Identidad laboral y prácticas profesionales en Chile:
experiencias en la educación técnica secundaria 51-70

*Labor identity and professional internships in Chile:
Experiences in secondary technical education*

Leandro Sepúlveda-Valenzuela y María José Valdebenito-Infante

04. Tecnicatura Universitaria en Agroecología:
una alternativa laboral para jóvenes de familias migrantes en Argentina 71-91

*Technical degree in agroecology: A job alternative for young
people from migrant families in Argentina*

Susana Shoaie-Baker

05. Cambio en la política pública para jóvenes y acceso al empleo en Colombia	93-111
<i>Change in public policy for young people and access to employment in Colombia</i>	
Jorge Enrique Martínez-Carvajal	

Temas/Topics

06. Profesionales de la salud a favor del aborto en Argentina: entre el derecho y la clandestinidad institucional	115-133
<i>Health professionals in favor of abortion in Argentina: Between rights and institutional clandestinity</i>	
Romina Accossatto y Lucas Marucci	

07. Las otras víctimas del feminicidio: reparación integral y violencia institucional en Ecuador	135-155
<i>The other victims of femicide: Comprehensive reparation and institutional violence in Ecuador</i>	
Carla M. Álvarez-Velasco y Alejandro Laufer-Corella	

08. Movimiento antiminerero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador	157-178
<i>Anti-mining movement and political opportunities in the south of Ecuador</i>	
Nelson Cajamarca	

09. Masculinidades en transformación. Significados de los relatos de universitarios del sur de Chile	179-197
<i>Masculinities in transformation: Meanings of the narratives of university students in southern Chile</i>	
Loreto Arias-Lagos y Juan Carlos Peña-Axt	


10. <i>Outsider-insider</i> : una experiencia identitaria de los feminismos latinoamericanos	199-216
<i>Outsider-insider: An identity experience of Latin American feminisms</i>	
Sandra Villanueva-Gallardo	

d
dossier

Cambio en la política pública para jóvenes y acceso al empleo en Colombia

Change in public policy for young people and access to employment in Colombia



 Mgtr. Jorge Enrique Martínez-Carvajal. Doctorando. Doctorado en Políticas Públicas, FLACSO (Ecuador). (jemartinezfl@flacso.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-7285-6786>)

Recibido: 06/05/2024 • Revisado: 08/08/2024
Aceptado: 18/10/2024 • Publicado: 01/01/2025

Resumen

En Colombia, las políticas públicas orientadas a la población joven se estructuraron bajo el marco de los derechos sociales, económicos y culturales establecido por la Constitución Política aprobada en el año 1991, lo que permitió ampliar la perspectiva sobre el rol de este grupo etario y de su ciclo de vida. En el presente artículo me enfoco en las políticas públicas dirigidas a la juventud en Colombia entre 1992 y 2022, ahondando especialmente en lo relacionado al empleo juvenil, el cual constituye el caso de estudio. El análisis busca contrastar los patrones teóricos sobre el papel de los y las jóvenes con el rol que se les asigna en la política pública, examinando los planes de desarrollo nacional, los documentos publicados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y los programas de empleo, con el fin de evidenciar los cambios y la evolución hacia el reconocimiento de sus derechos. Se concluye que la estructura gubernamental implementada para el desarrollo de estas políticas, al igual que sus respectivos programas, han limitado la continuidad y la progresión de los derechos juveniles, pues prevalece una visión donde se entiende a la juventud como una etapa de transición en la que los recursos familiares e individuales determinan en gran medida el goce efectivo de sus derechos.

Descriptores: análisis de política pública; cambio de política pública; Colombia; derechos ciudadanos; empleo juvenil; rol de la juventud.

Abstract

In Colombia, public policies aimed at the youth population were structured under the framework of social, economic, and cultural rights established by the national constitution of 1991, which allowed for broadening perspectives regarding the role of this age group and its life cycle. In this article, I focus on public policies aimed at youth in Colombia between 1992 and 2022, especially in relation to youth employment, which constitutes the case study. The analysis seeks to contrast theoretical patterns regarding the role of young people with the role assigned to them in public policy, examining national development plans, documents from the National Council for Economic and Social Policy (CONPES, in Spanish), and employment programs, to demonstrate changes and advances towards the recognition of their rights. It is concluded that the governmental structure implemented for the development of these policies, as well as their respective programs, have limited the continuity and progression of youth rights, as a vision prevails in which youth is understood as a transitional stage and family and individual resources determine to a great extent the effective enjoyment of rights.

Keywords: public policy analysis; public policy change; Colombia; citizenship rights; youth employment; role of youth.

1. Introducción

En Colombia, para el tercer trimestre de 2022 la tasa global de participación (TGP) de la población joven fue de 55,9 %, mientras que las tasas de ocupación y de desempleo fueron del 45,4 % y el 17,9 %, respectivamente (DANE 2022). La tasa de desempleo en el país fue de 9,7 %, por lo que se aprecia una diferencia de 8,2 % en relación con la de dicho grupo poblacional, situación que ha sido recurrente desde principios de la década de los 90. Sobre esto se han identificado múltiples determinantes del desempleo juvenil: las condiciones económicas, los entornos de conflictividad, los programas educativos desactualizados, la ausencia de experiencia y los contactos laborales que se agudizan debido a un entorno familiar precario (De la Hoz-Aguilar, Quejada-Pérez y Yáñez-Contreras 2013; Jaramillo Jassir 2016; Guzmán Cuervo, Munevar Castillo y Acosta Prias 2015). El desempleo juvenil conlleva una serie de implicaciones sociales y económicas entre las que sobresalen las trayectorias laborales precarizadas, una transición a la adultez rezagada, la exclusión del sistema productivo formal y las trampas de pobreza por la permanencia de ingresos bajos o de subsistencia (Banerjee y Dufflo 2007; De la Hoz-Aguilar, Quejada-Pérez y Yáñez-Contreras 2013).

Estos problemas no solo se originan bajo el proceso de crecimiento o desarrollo económico, sino por el reconocimiento institucional de las personas jóvenes en Colombia que ha evolucionado significativamente, reflejando cambios en la percepción social y política de este grupo demográfico y en las respuestas y medidas adoptadas por el Gobierno. Este proceso se ha desarrollado en varias fases, desde la creación de un marco legal y políticas públicas específicas para los y las jóvenes hasta la implementación de programas orientados a promover el empleo, esta última articulada hacia los procesos de formación terciaria.

Ante esta situación, el Estado colombiano ha implementado una serie de programas enfocados en las personas jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad: “Jóvenes en Acción”, “Jóvenes Rurales” o “Aprendices”. Estas políticas incluyeron la puesta en marcha de programas de formación que abarcaban aspectos educativos entre los que destacan la formación para el trabajo, a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y el acceso a universidades públicas y privadas. El objetivo de estas iniciativas era ofrecer oportunidades a través del fortalecimiento de competencias para facilitar su inserción económica y social. Si bien las competencias son fundamentales para el acceso al empleo, de acuerdo con la tasa de desempleo por nivel educativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Colombia no presenta grandes diferencias en el nivel de desempleo global y ni en la de personas con tercer ciclo de formación, pues solo alcanza un 2,4 % (OCDE 2022).

Ha predominado la búsqueda del compromiso de las jóvenes generaciones con la sociedad, centrado en la educación y en la participación política, trasladando esta lógica al empleo, indicándole o motivándole a crear su propio empleo o a acudir al

denominado emprendimiento. Lo anterior implica una ruptura en la transición del joven a la adultez, especialmente porque las personas jóvenes con redes sociales precarias y sin acceso a información de calidad y financiación quedan excluidas y con una vulneración de derechos que trasciende lo económico y se traslada a lo social. Surge así un desfase entre la práctica económica y su participación política, la cual influye en la política pública no solo por intereses políticos, sino también por la dinámica propia que adoptan los y las jóvenes diferenciándose del resto de la sociedad (Brito Lemus 1998). Esta realidad ha llevado los asuntos económicos y sociales de este grupo etario a ser considerados asuntos públicos por las connotaciones que supone sobre la estabilidad social y económica, pero especialmente por el reconocimiento de derechos señalados en la Constitución y en la jurisprudencia.

¿De qué forma han cambiado las políticas públicas diseñadas para las jóvenes generaciones en Colombia entre 1992 y 2022 y la orientación de los programas de empleo? En el presente artículo se aborda el despliegue de políticas públicas que explícitamente se enfocan en las personas jóvenes y se presenta un análisis del cambio que se registró en esas políticas. La hipótesis que se formula es que el cambio en estas políticas públicas se ha dado mediante una estructura institucional y con coherencia dispersa, condicionada por la coyuntura de gobierno y sin involucrar las necesidades del grupo que buscan beneficiar, pues se han centrado en la responsabilidad de cada joven de crear su propio puesto de trabajo a partir del emprendimiento o del autoempleo.

2. Estado de la cuestión

El desempleo juvenil se considera un problema global (Tamesberger 2017), aun así, la situación en Colombia es permanente, con periodos con una tasa superior al 20 % que supera el promedio regional (Rodríguez 2011). Esto ha llevado a la necesidad no solo de promover procesos de generación de empleo o de actividades económicas, sino a comprender las razones por las que se produce. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura señala que la educación constituye un factor crucial en la tasa de desempleo juvenil en el país (Castillo Robayo 2019; Hopenhayn 2004). Sin embargo, a pesar de su importancia para la consecución de empleos formales, no parece influir significativamente en la probabilidad de tener trabajo (Castillo-Robayo y García-Estévez 2019).

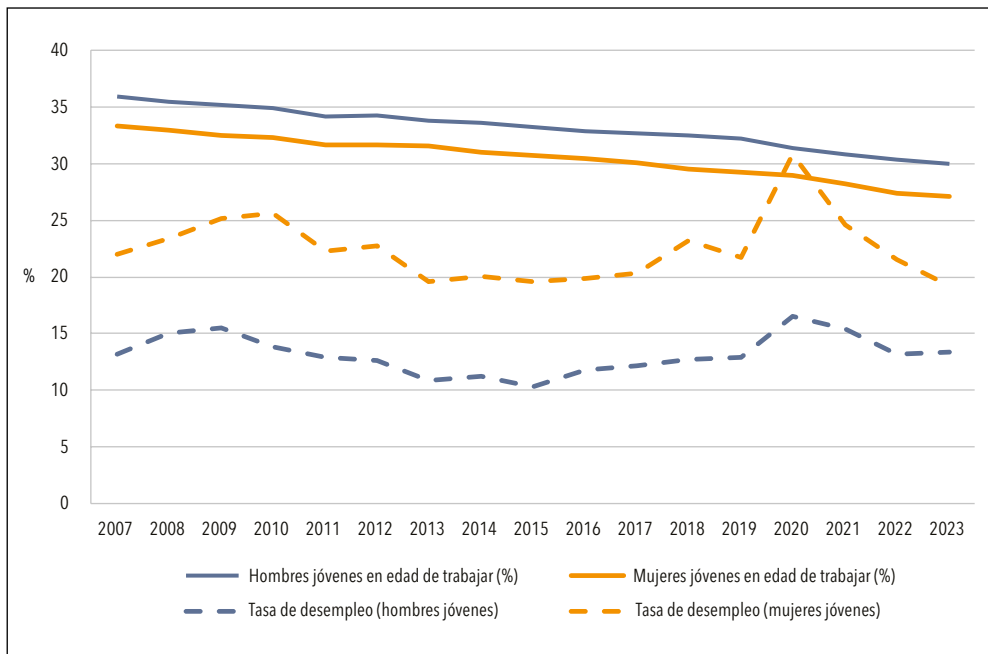
A la dificultad de encontrar un empleo se debe adicionar la brecha salarial, no solo por la edad sino también por el género, que se relaciona con los tipos de formación que toman los y las jóvenes, a pesar que las mujeres cuentan con mayores años de educación que los hombres (Cepeda y Barón 2012). Por lo tanto, los sistemas de intermediación laboral brindan información a la juventud y a las

instituciones de educación sobre las necesidades de las empresas, mejorando la calidad de la oferta laboral e incorporando incentivos para las empresas al contratar jóvenes (OIT 2010).

En los periodos de recesión económica las jóvenes generaciones suelen ser quienes primero pierden sus empleos y las últimas personas en encontrar trabajo durante la recuperación, lo que denota mayor sensibilidad al desempleo y a la continuidad de trayectorias laborales (Castillo Robayo 2019; Viollaz 2014). Por ello, el desafío de las políticas públicas está asociado al aumento de trabajadores y trabajadoras jóvenes con acuerdos laborales estables, a reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población joven y a brindar posibilidades de reentrenamiento a quienes han tenido que emplearse en la economía informal (OIT 2010).

La disminución de la participación de las personas jóvenes en el mercado laboral se asocia a la transición demográfica. Sin embargo, la tasa de desempleo se mantiene y es peor para las mujeres jóvenes (figura 1). Esto pone de manifiesto que la generación de oportunidades se encuentra segmentada, especialmente para la juventud, y más aún si se trata de las mujeres. Existe evidencia que sugiere que quienes experimentan largos periodos de desempleo enfrentan mayores dificultades para acceder a nuevos puestos de trabajo, especialmente a formales (Ham et al. 2019; Martínez Pedraza 2023).

Figura 1. Población joven en edad de trabajar y desempleo: diferencias entre géneros



Fuente: DANE (2023).

La participación y el vínculo político de los y las jóvenes no solo son cruciales para su inclusión social y económica, también se han convertido en elementos fundamentales para el éxito electoral en Colombia al tratarse de un grupo poblacional fundamental. La capacidad de la gente joven para influir en las decisiones políticas y participar activamente en el proceso democrático es esencial para el futuro político del país. Se trata de un grupo activo en el reclamo de derechos y a la vez se han vuelto una preocupación gubernamental y social dadas las dificultades para su incorporación a la vida política y económica de la nación. Aun así, la literatura para el análisis de política pública para jóvenes, en términos de instrumentos y mecanismos que dan un alcance específico a los derechos, es aún limitada (Soler y Comas 2015) y se suscribe a elementos más de diagnósticos y de percepción.

En el caso de Colombia se destacan los cambios en el enfoque del rol de los y las jóvenes en el desarrollo del país, pasando de un rol instrumentalizado vinculado al servicio militar obligatorio implementado a finales del siglo XIX, una medida para que los hombres realizaran los procesos de adaptación a la vida adulta, a las actividades voluntarias relacionadas con el deporte que imperaron hasta finales del siglo XX. Para la población joven se prioriza lo que se denomina “activación”, que implica que se involucren en los procesos políticos, en el desarrollo económico y en el entorno social para generar vínculos con procesos ya establecidos o con la generación de nuevas dinámicas que los refuerzan. Es fundamental vincular este grupo a las dinámicas de contribución a la seguridad social por medio de la individualización de procesos formativos, de empleo y familiares, donde las contribuciones salariales son el mecanismo para validar ese vínculo (Stallings y Weller 2001).

3. Marco para el análisis del cambio en las políticas públicas para jóvenes

La política pública constituye el conjunto de acciones, directrices y planes que un Gobierno lleva a cabo para solucionar los problemas que enfrenta la sociedad o para alcanzar ciertos objetivos considerados importantes para el bienestar colectivo (Fontaine 2015). Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas implica descomponer la complejidad de la acción gubernamental en dimensiones identificables, no con el propósito de simplificarlas, sino de tornarlas comprensibles mediante categorías de análisis (Palier y Surel 2005, 9).

La variable de respuesta utilizada en este artículo es el cambio. Para ello, se aborda la tipología de cambio de política pública propuesta por Peter Hall (1993) que establece tres tipos de modificaciones: de primer orden, vinculado a las calibraciones en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales; de segundo orden, asociado a los cambios en los tipos de instrumentos de política utilizados; y de tercer orden, que implica ajustes paradigmáticos en el conjunto de

los fines abstractos. Se debe señalar que los cambios de primer y segundo orden son más recurrentes debido a los procesos de aprendizaje social, por el contrario, los de tercer orden son más complejos e implican la transformación de todos los órdenes (Cruz-Rubio 2012).

Para comprender el cambio de la política pública centrada en la juventud, se adopta el marco analítico a partir de tres variables que interactúan de forma simultánea: ideas, instituciones e intereses, lo cual permite realizar un abordaje sectorial y comprender la acción pública para jóvenes. La interacción de estas tres variables brinda la posibilidad de vincular las dinámicas, influencias y la estructura de análisis en el funcionamiento del Estado (Palier y Surel 2005, 9), especialmente en acciones que son transversales o intersectoriales. El análisis en la política social toma relevancia dado que posibilita tratar lo económico, asociado a la provisión vía mercado o en contraposición a la promoción de la desmercantilización; lo político, relacionado con la legitimización del poder político por medio de las prestaciones sociales; y lo social, que representa qué tanto la respuesta de la política social reconoce las demandas y los valores sociales (Barba 2007).

El análisis de los instrumentos de política pública se realiza a partir de la matriz propuesta por Howlett y Cashore (2009), que aborda fines, medios y objetivos, permitiendo incorporar el concepto de calibración (tabla 1). Evidenciando así el cambio de política pública por medio de una matriz estructurada que identifica las modificaciones sustantivas en las políticas e instrumentos que impulsan la transformación y el ajuste de la política pública.

Tabla 1. Componentes involucrados en el diseño de las políticas públicas

Nivel de política			
	Alto nivel de abstracción	Operacionalización a nivel de programa	Medias específicas sobre el terreno
Objetivos de las políticas públicas	Objetivos generales abstractos	Objetivos operacionalizables	Objetivos específicos
	La declaración más general a nivel macro de los objetivos y ambiciones del Gobierno en un área específica de política	Las áreas específicas de nivel meso que se espera que aborden las políticas para lograr los objetivos	Los microrrequisitos específicos en el terreno necesarios para alcanzar los objetivos
Componente de las políticas públicas			
Medios de las políticas públicas	Preferencias generales de implementación de políticas	Herramientas de políticas operativas	Calibración de herramientas específicas de las políticas
	Las preferencias a largo plazo del Gobierno en cuanto a los tipos de dispositivos organizacionales que se utilizarán para abordar los objetivos de las políticas	Los tipos específicos de instrumentos rectores que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programa	Los ajustes específicos de las herramientas de políticas necesarias para alcanzar los objetivos

Elaborada con base en Howlett (2009).

Las políticas públicas para jóvenes, situadas dentro del amplio espectro de la política social, establecen un marco integral que coordina el vínculo entre diversos sectores políticos, instrumentos de asignación de recursos, financiamiento y mecanismos de entrega a los beneficiarios (Gilbert y Terrell 2014). En relación con la prestación de servicios, están mediadas por una red compleja de actores, incluyendo familias, donde los y las jóvenes provenientes de contextos de pobreza cuentan con menores posibilidades de vincularse a procesos de desarrollo económico y social.

Metodología utilizada

La metodología empleada en este artículo es el estudio de caso, dado que brinda la capacidad de proporcionar una comprensión profunda y detallada de las condiciones de un fenómeno y su interrelación con el contexto (Yin 2018). Este método permite captar características propias de los procesos, conservando su naturaleza holística y su riqueza de significados. Se alinea con la pregunta de investigación formulada dado que posibilita abordar un fenómeno complejo y multidimensional en el que las fronteras entre el fenómeno y su entorno no siempre están claramente definidas (Yin 2018). Aun así, se comprende la limitación producto de la selección del método, especialmente en términos de generalización y predicción. En este artículo se privilegia el análisis de política pública debido a la capacidad para integrar fuentes de datos, lo que brinda la posibilidad de abordar políticas intersectoriales o transversales.

Para esto, es relevante definir patrones de política pública, que implica abordar la comparación entre lo teórico y lo empírico, permitiendo validar la hipótesis formulada e identificar discrepancias que pueden ser objeto de exploración adicional (García-Ravidá y González Velázquez 2019). Esta técnica es útil en el contexto de las políticas públicas para jóvenes, donde se pueden identificar patrones de sus roles, estrategias de políticas, programas y tipo de atención. Reconocer estos patrones en este contexto puede ofrecer perspectivas o información sobre la forma en la que ha cambiado la política pública, a qué ideas responden, qué institución promueve la acción y qué intereses subyacen desde la estructura gubernamental.

El instrumento de análisis es la matriz anidada propuesta por Michael Howlett y Benjamin Cashore (2009), que permite sintetizar los instrumentos para evidenciar la manera en la que ha cambiado la política pública para jóvenes en Colombia y la orientación de los programas de empleo. Esta herramienta es útil para identificar los componentes que conforman una política, y aplicada a lo largo del tiempo permite detectar si las políticas públicas, los instrumentos, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo, los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y otros programas, han experimentado continuidad o cambio. Una vez conceptualizadas las distintas orientaciones que puede asumir la política pública dirigida a la población joven, se procedió al análisis de las políticas explícitas para este grupo.

Esto permitió extraer conclusiones sobre las modificaciones que han sufrido las políticas públicas, no solo a través de cambios en su denominación o expresión, sino también descomponiendo los fines y los medios de la acción pública. Para lograrlo se realizó un análisis documental referido a las leyes y a los documentos aprobados por el CONPES que han declarado de forma explícita a los y las jóvenes en su propósito y de los instrumentos reflejados en los planes de desarrollo nacional de Colombia. Lo anterior posibilitó la reconstrucción del proceso de la política pública para jóvenes, evidenciando los cambios en relación con los patrones en el reconocimiento del sujeto juvenil en las políticas públicas.

Patrones en la política pública para jóvenes

En Latinoamérica, las generaciones más jóvenes se han visto influenciadas por contextos socioeconómicos y culturales específicos, lo que ha llevado a la necesidad de desarrollar políticas públicas que reconozcan y respondan a tales realidades. Desde la perspectiva sociológica, la juventud se considera una etapa de transición que implica la búsqueda de identidad y la construcción de relaciones sociales (Leyva Tarazona et al. 2021). Este enfoque resalta la importancia de las experiencias vividas y cómo estas influyen en la percepción de la realidad; de igual forma, representa un periodo de construcción de subjetividad y de regulación del comportamiento (Hirsch 2022; Fandiño Parra 2011). Desde la antropología se ha propuesto un enfoque multidimensional, en el cual este grupo etario, en cuanto parte activa del cuerpo social, presenta una disputa intergeneracional que configura iniciativas juveniles que pueden desafiar las normas establecidas (Segura Lazcano, Vilchis Torres y Argüello Zepeda 2021).

La política pública para jóvenes puede ser diseñada bajo diferentes ideas, especialmente por el rol que deben asumir en la sociedad o por el modo en que la sociedad les percibe. En tal sentido, se pueden señalar los siguientes patrones: les miran desde la transición a la adultez o el déficit en las manifestaciones de su desarrollo, les consideran una amenaza al orden social, les incluyen dentro del concepto de ciudadanía o en su calidad de actores estratégicos del desarrollo.

En este artículo, se ha tomado la clasificación propuesta por Dina Krauskopf (2003), quien prioriza el reconocimiento del sujeto juvenil en las políticas públicas para este segmento en Centroamérica. Así, plantea la necesidad de visibilizar a las y los jóvenes como sujetos sociales: en el diseño de la política pública se deben involucrar sus necesidades específicas y, para ello, se debe transformar la institucionalidad partiendo de situaciones específicas y no de la percepción de la sociedad (tabla 2).

Tabla 2. Principales patrones de las políticas públicas dirigidas a la juventud

Enfoque		Estrategia de política	Programas	Tipo de atención
Rol de la población joven	Objetivo			
Transición a la adultez Del joven a la sociedad	Preparación para la adultez	Orientadas a la preparación para la adultez. Extensión de la cobertura educativa. Tiempo libre, recreación y deporte. Servicio militar.	Universales Indiferenciados Aislados	Indiferenciada. Pensada como protección externa. Se les consideraba sujetos pasivos. Implicaba discriminación étnica.
Riesgo y trasgresión De la sociedad al joven	Evitar que se conviertan en problemas para sociedad	Compensatorias. Sectoriales (predominio de salud y justicia). Focalizadas.	Relevancia de la juventud urbano-popular. Dispersión de las ofertas.	Asistencialismo. Control externo. Criminalización de jóvenes pobres.
Juventud ciudadana Del joven a la sociedad	Crecimiento y desarrollo social	Articulación de política pública. Intersectoriales. Inclusión sujetos de derechos	Integral y participativa. Alianzas extendidas. Equidad de género.	Preparación, promoción y cuidado integral. Acceso equitativo. Protección de derechos. Escenarios diversos y descentralizados
Actor estratégico para el desarrollo De la sociedad al joven	Formación y aporte productivo	Políticas públicas intersectoriales para la vinculación. Incorporación como capital humano y parte del desarrollo del capital social.	Equidad y transversalidad institucional contra la exclusión. Aporte a las estrategias de desarrollo.	Inclusión en el desarrollo social para fortalecer el capital humano, social y cultural. Manejo social del riesgo. Participación efectiva.

Fuente: Adaptada a partir de Krauskopf (2003, 19).

Estos patrones se pueden entender como un proceso, desde la comprensión de la transición a la adultez y sus riesgos hasta el reconocimiento de que la juventud integra la ciudadanía y son actores fundamentales para el desarrollo. Los cambios en los instrumentos no se dan de forma abrupta, sino que se realizan al margen para responder a un mecanismo de adaptación más que una optimización (Fontaine 2015, 108). En el caso de las políticas dirigidas a los y las jóvenes se relaciona con los sectores que intervienen.

Asumiendo la conceptualización presentada en la tabla 2, se puede identificar el rol asignado a cada joven en las declaraciones incorporadas en los documentos de política pública. Esto permite contrastar la transformación y el cambio de la política pública para jóvenes en leyes, planes de desarrollo y en documentos del CONPES. En el contexto específico de Colombia, se abordan los desafíos que enfrenta este grupo a través de políticas que implícitamente le asignan un papel al joven en cuanto sujeto que se diferencia dentro de un marco de acción más amplio, por ejemplo, la paz, la estabilidad

social y el crecimiento económico. Con esas premisas se han formulado políticas públicas explícitas e implícitas: las primeras se enfocan en la situación de la población joven; y las segundas si bien no se crean para influir directamente en tal población, tienen impactos positivos o negativos en ella (Romero Rodríguez et al. 2015, 122).

4. Resultados

En 1997 Colombia estableció su primer marco normativo específico pensando en la gente más joven: la Ley 375, también conocida como Ley de la Juventud. Dicha ley fue diseñada para promover el desarrollo integral de las nuevas generaciones en aspectos físicos, psicológicos, sociales y espirituales y fomentar su participación activa en la vida nacional. Además, se instituyó el Sistema Nacional de Juventud y diferentes instancias de participación, por ejemplo, los consejos locales y el Consejo Nacional de Juventud. Esta legislación marcó el inicio de un enfoque de ciudadanía juvenil que se consolidó con la Ley 1622 de 2013 y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, con los cuales se garantizaba un reconocimiento pleno de la ciudadanía de los y las jóvenes y el goce efectivo de sus derechos.

Con respecto a los cambios institucionales o de primer orden, en la tabla 3 se evidencia el aumento en el rango de edad para el reconocimiento de las personas jóvenes. Esto demuestra cómo la juventud, en cuanto concepto social, ha sido objeto de diversas construcciones y representaciones que reflejan su complejidad y su vinculación con procesos de dependencia, de tránsito a la adultez y de subordinación (Cozachcow 2016). Si bien lo anterior sugiere un proceso de evolución y calibración de acuerdo con las circunstancias sociales que la definen, esto ha favorecido la ambigüedad e invisibilización en la programación social (Krauskopf 2003) al momento de focalizar y definir acciones de gobierno para la población joven.

Complementario a la legislación, el Gobierno ha expedido documentos de política pública en el marco del CONPES, que está integrado por los ministros del gabinete, la secretaría técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y encabezado por el presidente de la República; su principal función es la aprobación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional (DNP 2024). En 1988 el DNP reconoció la necesidad de dar respuesta a las demandas de las jóvenes generaciones y publicó los lineamientos generales para formular la política pública de juventud, con el objetivo de orientar las acciones gubernamentales hacia dicho grupo.

Tabla 3. Compresión de las edades para ser joven

Año	Reglamentado por	Rango de edad
1992	Política social para los jóvenes y las mujeres	12-24
1997	Ley 375	14-26
2013	Ley 1622	14-28

Fuente: Elaborada a partir de Romero Rodríguez et al. (2015).

Luego de la promulgación de la Constitución de 1991, el Gobierno adoptó la “Política social para los jóvenes y las mujeres” en 1992. El objetivo era “garantizar la plena participación de los jóvenes en la vida social, económica y productiva del país y mejorar las condiciones de vida” (DNP 1992, 6). Este documento se considera un hito, dado que define características que aún se conservan en la política pública para jóvenes; muestra de ello es la importancia de la ejecución de los proyectos de forma descentralizada en los municipios a fin de lograr las metas propuestas.

En el documento “Política social para los jóvenes y las mujeres” se incorpora a la población joven en el marco de la familia y las mujeres y se plantea la juventud como un estado de tránsito. En 1995 se adopta el CONPES 2794 “Política de juventud”, con la cual se reconoce a la persona joven en su calidad de sujeto de derechos, promoviendo espacios de participación; no obstante, su centro se fija en la educación en cuanto principal derecho. La organización institucional que se dispuso para llevar a cabo la política pública se vinculó al Ministerio de Educación Nacional y se creó un viceministerio como órgano de diseño y coordinación en el cual predominó la lógica sectorial de la educación.

En Colombia, la organización institucional encargada de las personas jóvenes refleja la importancia política del tema, con un discurso que ha venido consolidándose desde la década de los 90 en vínculo con el cargo del presidente de la República. Sin embargo, la capacidad operativa para movilizar recursos o generar programas ha sido limitada, incluso en el periodo 1994-2000 donde tuvo la categoría de viceministerio (tabla 4). En el marco del denominado “Plan Colombia” se promulgó el CONPES 3081/2000, que dio paso al programa de subsidios condicionados y capacitación laboral para jóvenes sin empleo y de bajos recursos, estrategia que se vinculó de nuevo a la presidencia de la República.

En el año 2000 se suprimió el Viceministerio de la Juventud y la responsabilidad administrativa asociada a los programas o proyectos orientados a jóvenes pasó de nuevo a una consejería presidencial (tabla 4). Pero, en este caso, con una fuente de recursos externa al Gobierno y bajo el enfoque de la juventud como grupo poblacional conflictivo, especialmente en las áreas rurales del país. Esto último se explica por la crisis social y de orden público que afrontaba Colombia en las áreas rurales por el conflicto armado. Si bien el CONPES 3081 es relevante para comprender el ordenamiento institucional, las ideas y los intereses alrededor de los jóvenes corresponde a un programa específico que tuvo una duración limitada.

En 2021 se adopta el CONPES 4040 “Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud”, cuyo fin es “promover el desarrollo integral de la población joven urbana y rural y la construcción de sus proyectos de vida, para contribuir a su vinculación como agentes de desarrollo político, económico, social y cultural del país” (CONPES 2021, 13). Actualiza el marco de las políticas para jóvenes e incorpora la vivienda cual elemento fundamental para el joven. Aun cuando adopta un enfoque de curso de vida, reconoce dimensiones fuera de la educación, la participación y el empleo para el desarrollo pleno de cada joven.

Tabla 4. Documentos explícitos de política pública para jóvenes

Año	Documentos del Consejo Nacional de Política Social
1992	Política social para los jóvenes y las mujeres
1995	Política nacional de juventud
2014	Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes
2021	Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud

Elaborada por el autor.

Nota: En cuanto al tipo de documento, todos corresponden a guías de política pública.

En la tabla 5 se presentan los cambios organizacionales o institucionales en la entidad responsable o interlocutora con la población joven. Las transformaciones se caracterizan por su lógica intersectorial y por la relación con el programa presidencial. El vínculo político para diseñar políticas cuyos grupos metas son la gente joven es más relevante que los aspectos asociados al goce de los derechos o la movilización de recursos de forma específica (Romero Rodríguez et al. 2015). Se definió que las políticas de juventud serían transversales en estructura administrativa y programática de cada entidad territorial y de la nación, a través de la articulación de objetivos sectoriales (Ley 1622/2013, art. 12).

Tabla 5. Instituciones que han orientado las políticas de jóvenes

Año	Nombre	Institución/dependencia	Documento asociado	Rol institucional
1990	Consejería para la Juventud, la Niñez y la Familia	Despacho del presidente de la República	Decreto 1878, art. 1	Aconsejar y asesorar
1994	Viceministerio de la Juventud	Ministerio de Educación	Decreto 1953, art. 5	Diseño y coordinación
2000	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”	Departamento administrativo de la presidencia/director del programa	Decreto 822, art. 1	Diseño y asistencia
2006	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, “Colombia Joven”	Departamento administrativo de la Presidencia/Oficina de la Vicepresidencia de la República	Decreto 1984, art. 1.	Diseño y asistencia
2013	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, “Colombia Joven”	Departamento administrativo de la Presidencia/director del departamento	Decreto 1919	Diseño y coordinación del SNJ
2019	Consejería Presidencial para la Juventud, “Colombia Joven”	Departamento administrativo de la Presidencia/jefe de Gabinete	Decreto 1784	Asistencia y coordinación
2022	Consejería Presidencial para la Juventud	Departamento administrativo de la Presidencia/director del departamento	Decreto 2647	Diseño y coordinación

Fuente: Adaptación y actualización a partir de Romero Rodríguez et al. (2015).

Entre los cambios de segundo orden se encuentran los instrumentos orientados por el rol que se le brinda a la gente joven en la sociedad. En la década de los 90 los documentos del CONPES planteaban, la adaptación de sus derechos a la educación y la participación social o política, como tradicionalmente se había realizado. Pero en el año 2000 ese enfoque se transformó, dando paso a la problematización del joven e incorporando la necesidad de evitar el reclutamiento, brindando mayor acceso al empleo y al emprendimiento (autoempleo). Adicionalmente, se refleja en la supresión del Viceministerio de la Juventud, cuyas responsabilidades fueron trasladadas, de nuevo, a la presidencia de la República.

Para realizar la revisión de las calibraciones se llevó a cabo el análisis de ocho planes de desarrollo nacional, principales instrumentos de planeación en términos de proyectos y asignación presupuestal en los cuales se definen las acciones y metas. En la tabla 6 se presenta una síntesis de los resultados, vinculando las acciones de los y las jóvenes al enfoque que adoptan las políticas públicas diseñadas para este grupo.

Los cambios de la política pública han respondido más a una orientación de transición a la adultez, que esquematiza las nociones de vida y desarrollo social, y que en muchos casos ya no está vigente y no corresponde a las estructuras de trabajo y a las expectativas. Esto se debe, entre otros factores, a la irrupción de nuevas condiciones, como la tecnología, con una orientación a otro tipo de vocaciones, pero especialmente a la concepción del trabajo que tiene cada generación de jóvenes. En consecuencia, un enfoque de derechos o la asociación de las personas jóvenes con los procesos de desarrollo presentan mayor posibilidad de adaptación.

Tabla 6. Resumen de los planes de desarrollo y orientación de acciones hacia jóvenes

Periodo	Presidente	Plan de desarrollo	Transición a la adultez	Riesgo y trasgresión	Juventud ciudadana	Actor estratégico para el desarrollo
1990-1994	Cesar Gaviria	La revolución pacífica	X			
1994-1998	Ernesto Samper	El salto social		X	X	
1998-2002	Andrés Pastrana	Cambio para construir la paz	X	X		
2002-2006	Álvaro Uribe Vélez	Hacia un Estado comunitario	X			X
2006-2010		Estado comunitario			X	
2010-2014	Juan Manuel Santos	Prosperidad para todos	X			
2014-2018		Todos por un nuevo país	X		X	X
2018-2022	Iván Duque Márquez	Pacto por Colombia, pacto por la equidad	X	X		

Elaborada por el autor.

Programas de empleo juvenil

Las políticas de empleo para jóvenes en Colombia no solo han pretendido combatir el alto desempleo juvenil, también se han propuesto vincular a quienes finalizan sus procesos de formación o cualificación, generando incentivos para las empresas en caso de que les ofrezcan el denominado primer empleo. Ahora bien, los instrumentos que menos se han transformado son los relacionados al empleo; en la década de los 90 se promovió la formación en cuanto medio principal para dar paso a los incentivos empresariales y facilitar el acceso al empleo; a partir de 2002 se profundizó en los programas de emprendimiento o autoempleo, con mecanismos de financiación, por ejemplo, el fondo Emprender, administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

La inserción económica de los y las jóvenes ha sido un componente de todas las políticas adoptadas por el Gobierno colombiano que han tenido como objetivo cerrar esta brecha en el empleo juvenil (tabla 7) (González-Velosa 2021). El problema tiende a crecer y la ausencia de una estrategia efectiva para incidir en su solución está condicionada por el enfoque o propósito de la política pública implementada.

Tabla 7. Objetivos de los programas de empleo para jóvenes

Legalización, política pública o programa	Hacia la oferta laboral	Incidencia en la demanda de trabajo	De mercado laboral
Jóvenes en Acción y Rurales, 2000-2022	X		
Ley 789/2002, art. 40. Fondo Emprender		X	
Ley 789/200, art. 32. Aprendices o practicantes	X		
Programa Jóvenes con Empresa, 2004-2009		X	
Ley 1429/2010. Ley del Primer Empleo	X		
Ley 1636/2013. “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia” Creación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo			X
CONPES 173/2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes		X	
Ley 1780/2016. “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”		X	
Ley 2043/2020. Se reconocen o acreditan las prácticas laborales como experiencia profesional o relacionada; se dictan otras disposiciones.	X		
Estrategia Sacúdete, Decreto 688/2021			X

Elaborada por el autor.

Los programas de empleo para jóvenes se pueden caracterizar por su propósito. De acuerdo con Farné (2009), estos son: a) orientados al fortalecimiento de la oferta laboral, formación o cualificación; b) que incida en la demanda de trabajo (se orientan a la creación de puestos de trabajo nuevos o que las personas desempleadas se provean su propio empleo); y c) vinculados a incidir en el funcionamiento del mercado laboral (se centran en medidas de información de vacantes o en generar incentivos para la contratación de jóvenes).

A pesar de esta estructura, los recursos públicos involucrados han sido insuficientes para la reducción del desempleo de las y los jóvenes; además, dado que las condiciones económicas de Colombia a finales de 2019 se deterioraron, surgieron una serie de protestas de este grupo etario, ya no solo vinculadas al movimiento estudiantil, sino como expresión social del malestar, que se denominó “estallido social” (Rodríguez y Pérez-Cardoso 2022). La pandemia, en 2020, modificó la agenda social, que en 2021 se reactivó e implicó que el Gobierno de Colombia optara por nuevas medidas no solo para tramitar o escuchar a sus jóvenes, sino para transformar de forma definitiva los derechos sociales desde la potencialidad de este grupo etario.

5. Conclusiones

107

Respondiendo a la pregunta planteada en la introducción —¿de qué forma han cambiado las políticas públicas diseñadas para las jóvenes generaciones en Colombia entre 1992 y 2022 y la orientación de los programas de empleo?—, se arriba a las siguientes conclusiones. A pesar de contar con un amplio marco de derechos establecido en la Constitución, en la política pública ha predominado un concepto de juventud/jóvenes como una etapa de transición hacia la adultez. En el ámbito del empleo, si bien las políticas se han segmentado entre medidas de oferta y demanda laboral, no han logrado posicionar a la población joven en cuanto actores estratégicos en el desarrollo del país. Para lograrlo, sería necesario ir más allá de esas medidas e impulsar un mercado laboral que ofrezca mecanismos de democratización, acceso e información.

En cuanto a la hipótesis formulada, el vínculo de la presidencia de la República con el programa de jóvenes es constante, lo cual le confiere máxima importancia, en especial en el discurso político hacia el electorado joven o sobre procesos de renovación, pero limita operativa y organizacionalmente la implementación de instrumentos. Si bien esto otorga visibilidad política, en la práctica la gestión queda fragmentada y restringida por el enfoque sectorial que se adopte (Hirsch 2022).

También la calibración de instrumentos presentada en este artículo confirma que en Colombia las políticas diseñadas para jóvenes, al estar vinculadas a los planes de desarrollo, han realizado mayor hincapié en abordar la juventud en cuanto transición a la adultez, enfoque que ha estado presente en seis de los ocho planes de desarrollo.

En los periodos de mayor conflicto, por ejemplo 1994-2002, la juventud se asoció con el riesgo y la trasgresión, idea coherente con el contexto social, al igual que entre 2018 y 2022 cuando se les percibió desde el riesgo.

El enfoque de la juventud como actor estratégico para el desarrollo solo lo incorporan dos planes (periodos 2002-2006 y 2014-2018) que contienen lo señalado en el Estatuto de Ciudadanía. Un caso particular se refleja en la trayectoria del programa “Colombia joven”, que se instauró con el plan de desarrollo promulgado en 1998 y tuvo continuidad hasta 2022, con variaciones mínimas en su aplicación. Fue a partir de 2019 que se dieron cambios de primer y segundo orden en la política pública para dar respuesta al estallido social (protestas) y a la pandemia, que no solo modificó las necesidades sino el acceso de las personas jóvenes a bienes y servicios públicos. No obstante, en dicha política pública se mantiene el enfoque con el cual considera la juventud una transición a la adultez, un paradigma establecido desde 1992.

Con relación al poder legislativo, la promulgación de la Ley 375 de 1997 vinculó rápidamente a los jóvenes a un reconocimiento temprano de sus derechos, desarrolló el Sistema Nacional de Juventud y los Consejos de Juventud. Sin embargo, no desarrolló instrumentos ni mecanismos para su aplicación. En 2013 y 2018 fue promulgado y perfeccionado el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que es un conjunto de normas robusto, con una naturaleza estatutaria que permite armonizar las acciones a nivel local y generar un marco más ambicioso de implementación (Garzón et al. 2018, 167). Aun así, la falta de una institución u organización que tenga la posibilidad de autonomía administrativa y presupuestal, desde el Gobierno nacional, genera limitaciones para llevar el discurso político a las acciones.

En cuanto a las ambigüedades, se puede señalar que el marco de derechos ciudadanos para jóvenes continúa fundamentando las acciones en la responsabilidad de la familia y de cada joven. Por consiguiente, la movilización de recursos recae sobre estos sujetos, especialmente en la educación superior que, de acuerdo con Sabatinelli (2010), debe conducir a la obtención de un empleo y generar el cambio de una persona beneficiaria pasiva a una activa. A su vez, hay un doble sentido en la continuidad del enfoque con el que se considera a la juventud una transición a la adultez y la dirección gubernamental vinculada a la presidencia de la República. Por un lado, ello ha significado una limitación operativa y presupuestal y también una mayor vinculación de los problemas de la juventud con los intereses políticos. Por otro, a partir de la iniciativa del Congreso de la República, las leyes promulgadas han permitido el reconocimiento de las personas jóvenes en su calidad de sujetos de derechos y del contexto en cuanto actor estratégico del desarrollo.

Apoyos

Este artículo es resultado del programa de Doctorado en Políticas Públicas llevado a cabo con el apoyo de una beca de excelencia otorgada por FLACSO Ecuador. Agradezco los valiosos comentarios de la Dra. Margarita Manosalvas, así como de revisores y revisoras de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, cuyos aportes contribuyeron significativamente a mejorar el contenido del presente texto.

Referencias

- Banerjee, Abhijit, y Esther Duflo. 2007. “The economic lives of the poor”. *Journal of Economic Perspectives* 21 (1): 141-168. <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.141>
- Barba, Carlos. 2007. “América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa”. *Caderno CRH* 20 (50): 197-211. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v20i50.18912>
- Brito Lemus, Roberto. 1998. “Hacia una sociología de la juventud”. *Última Década* 6 (9): 170-182. https://lc.cx/Qt_f_cy
- Castillo Robayo, Cristian Darío. 2019. “Desempleo juvenil en Colombia”. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid. <https://lc.cx/s5Gs72>
- Castillo-Robayo, Cristian Darío, y Javier García-Estévez. 2019. “Desempleo juvenil en Colombia: ¿la educación importa?”. *Revista Finanzas y Política Económica* 11 (1): 101-127. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2019.11.1.7>
- Cepeda, Laura, y Juan Barón. 2012. “Segregación educativa y la brecha salarial por género entre los recién graduados universitarios en Colombia”. Documento de Trabajo 162, Banco de la República. <https://lc.cx/MFL9QJ>
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia). 2021. “Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud”. Acceso el 17 de octubre de 2023. <https://lc.cx/FpaFwJ>
- CONPES. 1992. “Política social para los jóvenes y las mujeres”, 3 de noviembre. <https://lc.cx/5EZs6X>
- Cozachcow, Alejandro. 2016. “La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015”. *Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 24: 197-223. <https://doi.org/10.17163/uni.n24.2016.08>
- Cruz-Rubio, César. 2012. “La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas”. *Andamios. Revista de Investigación Social* 9 (20): 297-321. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i20.382>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2023. “Gran Encuesta Integrada de Hogares”. Acceso el 17 de octubre de 2023. <https://lc.cx/NPe82k>
- DANE. 2022. “Mercado laboral de la juventud”, 12 de diciembre. https://lc.cx/MfUU_K
- De la Hoz-Aguilar, Fabio José, Raúl Quejada-Pérez y Martha Yáñez-Contreras. 2013. “Desempleo juvenil en Cartagena de Indias: un análisis transversal de sus causas y consecuencias”. *Papeles de Población* 19 (75): 1-27. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8400>

- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2024. “Consejo Nacional de Política Económica y Social”, 14 de junio. https://lc.cx/_7I8w4
- Farné, Stefano. 2009. *Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fandiño Parra, Yamith José. 2011. “Los jóvenes hoy: enfoques, problemáticas y retos”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 2 (4): 150-163. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2011.4.42>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- García-Ravidá, Laura Betiana, y Lilia González Velázquez. 2019. “Patrones de aprendizaje en el contexto universitario mexicano: revisión sistemática del modelo y de sus publicaciones”. *Revista Colombiana de Educación* 1 (77): 299-320. <https://doi.org/10.17227/rce.num77-9538>
- Gilbert, Neil, y Paul Terrell. 2014. *Dimensions of Social Welfare Policy*. Essex: Pearson Education.
- González-Velosa, Carolina. 2021. “Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia. Informe para la misión de empleo”. Nota Técnica, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003826>
- Guzmán Cuervo, Andrés, Leonardo Munevar Castillo y Johnattan Acosta Prias. 2015. “Determinantes del desempleo juvenil en Colombia: un análisis econométrico para el periodo 2002-2011”. Tesis de licenciatura, Universidad de La Salle. <https://lc.cx/k2o-bz>
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hirsch, María Mercedes. 2022. “Jóvenes y proyectos de futuro. Entre la educación superior y el trabajo en Cañuelas, provincia de Buenos Aires”. *Estudios Rurales* 10 (19): 1-16. <https://doi.org/10.48160/22504001er19.96>
- Hopenhayn, Martín. 2004. *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Howlett, Michael. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sciences* 42 (1): 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33-46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Jaramillo Jassir, Iván Daniel. 2016. *Desempleo juvenil en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Krauskopf, Dina. 2003. “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”. En *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, editado por Oscar Dávila, 13-46. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- Ley 375/1997. Por la Cual se Crea la Ley de la Juventud y se Dictan Otras Disposiciones. Diario Oficial 43079, 9 de julio. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5322>
- Ley 1622/2013. Por Medio de la Cual se Expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se Dictan Otras Disposiciones. Diario Oficial 48776, 29 de abril. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52971>

- Leyva Tarazona, Gloria Melina, Ketty Marilú Moscoso Paucarchuco, Cristian Jordy Casas Cornelio, Reysenia Peña Chinguel, Claudia Adelayda Quispe Santos, Anali Karin Sillo Campos y Kelvin Jhon Ramírez Palomino. 2021. “Resiliencia laboral juvenil en tiempos de pandemia”. *Visionarios en Ciencia y Tecnología* 6 (1): 186-226. <https://doi.org/10.47186/visct.v6is1.81>
- Martínez Pedraza, Angie Alejandra. 2023. “Mapa de brecha de evidencia a partir de la revisión sistemática de las estrategias para mejorar el empleo juvenil en América Latina y el Caribe”. Tesis de maestría, Universidad de Los Andes. <https://lc.cx/zvfpRh>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2022. *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2022*. París: OCDE. <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2010. “Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica”. Acceso el 7 de enero de 2024. <https://lc.cx/cbnun6>
- Palier, Bruno, e Yves Surel. 2005. “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’État en action”. *Revue Française de Science Politique* 55 (1): 7-32. https://lc.cx/_UWTKg
- Rodríguez, Ernesto. 2011. “Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: bases para la construcción de respuestas integradas”. Ponencia presentada en el VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. San Salvador, 11 y 12 de julio. https://lc.cx/5lyD_K
- Rodríguez, Jairo, y Gabriela Pérez-Cardozo. 2022. “Estallido social: ¿nuevas o viejas agendas del movimiento social?”. *Bitácora Urbano Territorial* 32 (3): 7-13. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n3.104811>
- Romero Rodríguez, Gina, Cindy García Buitrago, Carlos Rodríguez Castro, Daniel Tobón-García y Juliana Aguilar Forero. 2015. *Juventud y políticas públicas en Colombia*. Berlín: Youth Policy Press.
- Sabatinelli, Stefania. 2010. “Activation and Rescaling: Interrelated Questions in Social Policy?”. En *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, editado por Yuri Kazepov, 75-102. Viena: Ashgate Publishing.
- Segura Lazcano, Gustavo Antonio, Ivett Vilchis Torres y Francisco José Argüello Zepeda. 2021. “Juventud y confinamiento social en México”. *Antropología Experimental* 21: 27-38. <https://doi.org/10.17561/rae.v21.6667>
- Soler, Pere, y Domingo Comas. 2015. “Los estudios sobre políticas de juventud en España”. *Revista de Estudios de Juventud* 110: 173-189. <https://lc.cx/rlgmqN>
- Stallings, Barbara, y Jürgen Weller. 2001. “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”. *Revista de la CEPAL* 75: 191-210. <https://lc.cx/NT2U65>
- Tamesberger, Dennis. 2017. “¿Pueden explicarse las diferencias en cuanto a desempleo juvenil según el régimen laboral y de bienestar imperante?”. *Revista Internacional del Trabajo* 136 (3-4): 461-482. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12067>
- Viollaz, Mariana. 2014. “Transición de la escuela al trabajo. Tres décadas de evidencia para América Latina”. *Revista de la CEPAL* 112: 47-75. <https://doi.org/10.18356/4472d750-es>
- Yin, Robert. 2018. *Case Study Research and Applications - Design and Methods*. Londres: SAGE.

Cómo citar este artículo:

Martínez-Carvajal, Jorge Enrique. 2025. “Cambio en la política pública para jóvenes y acceso al empleo en Colombia”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 81: 93-111. <https://doi.org/10.17141/iconos.81.2025.6240>