



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO – ARGENTINA**

Maestría en Políticas Públicas para la Inclusión Social

**Título de investigación para aspiración a Magíster:
PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL, EDUCACIÓN Y TRABAJO EN
JÓVENES: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS EN DOS PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA, COLOMBIA Y ARGENTINA.**

**Estudiante:
Diana Lucía Osorio Sánchez**

**Director de tesis:
Daniel Arroyo**

Buenos Aires, Argentina, 2015

Resumen

Palabras destacadas: Estado, Jóvenes, Políticas Públicas, educación, trabajo.

El presente análisis pretende dar cuenta de los debates en torno a la tensión entre políticas universales como construcción de ciudadanía vs mercado. En este trabajo se hará énfasis en las tendencias de los programas dirigidos a jóvenes entre 14 y 30 años en Colombia y Argentina en los últimos 5 años. En un primer momento se presenta un análisis de las dinámicas que configuran las relaciones entre Estado, el mercado y la sociedad, así como las tendencias de protección integral y las políticas públicas. A renglón seguido, se exponen las condiciones en las que la juventud en Colombia y en Argentina ejercen sus derechos a la educación y al trabajo. Posteriormente están consignadas las conclusiones.

Abstract

Keywords: State, Youth, Public Policy, education, work.

This analysis seeks to explain the debate between universal policies as building civic vs market: trends with emphasis on programs aimed at young people between 14 and 30 years in Colombia and Argentina in the last 5 years. At first an analysis of the dynamics that shape the components and relations between state, market and society, while factors that are closely linked with the idea of development and public policy are presented. The conditions under which youth in Colombia have to exercise their rights to education and work are then discussed. And a third time a characterization of the case in Argentina is performed. Later of this you can see the conclusions are contained of this analysis.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 Estrategia metodológica	9
1.2 Limitaciones de la investigación.	13
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO: POSIBILIDADES DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN Y AL TRABAJO EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA	15
2.1 Introducción.....	15
2.2 Marco de referencia	16
2.2.1 Políticas públicas	16
2.2.2 Sistema de Protección Integral	21
2.2.3 Juventud.....	25
2.3 Nuevos contextos y transformación de las políticas públicas.	28
2.3.1 Desplazamiento de los fines sociales del Estado e incidencia del mercado..	31
2.4 Estado y desarrollo	35
2.5 Democracia como posibilidad del ejercicio de la ciudadanía en las políticas sociales.	40
3. ANÁLISIS DE CASO: COLOMBIA	47
3.1 Contexto sociopolítico colombiano	47
3.2 Caracterización demográfica	48
3.2.1 Etnias	49
3.2.2 Migraciones	52
3.3 Políticas de orden nacional	53
3.3.1 Instrumentos de política.....	56
3.3.2 Marco jurídico	61
3.3.3 Instituciones.....	63
3.4 Educación: ¿oportunidad para el salto social?.....	66
3.4.1 Marco Jurídico	66
3.4.2 Instituciones.....	67
3.4.3 Acceso al Derecho a la educación	71
3.4.4 Educación para el trabajo	75
3.5 Derecho al trabajo.....	78

3.5.1 Normatividad	79
3.5.2 Informalidad	83
3.5.3 Empleo versus desempleo	85
4. ANÁLISIS DE CASO: ARGENTINA	93
4.1 Análisis de contexto.....	93
4.2 Caracterización demográfica	94
4.2.1 Etnias	96
4.2.2 Migraciones	98
4.3 Políticas de orden nacional	99
4.3.1 Instrumentos de política: plan nacional de desarrollo de las políticas en materia de juventud	99
4.3.2 Marco jurídico	104
4.3.3 Instituciones.....	106
4.4 Educación	109
4.4.1 Marco jurídico	109
4.4.2 Instituciones.....	112
4.4.3 Acceso al Derecho a la Educación.....	113
4.5 Derecho al trabajo.....	117
4.5.1 Normatividad.....	118
4.5.2 Empleo versus desempleo	120
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	124
6. BIBLIOGRAFÍA	129
6.1 Normatividad.....	135
6.2 Otras fuentes	137

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Fuentes con relación a información cuantitativa en materia de juventud, educación y fuerza laboral.....	11
Tabla 2. Fuentes en relación a los acuerdos y normas internacionales en materia de juventud, educación y fuerza laboral.....	12
Tabla 3. Fuentes en relación a los acuerdos y normas en Colombia respecto a juventud, educación y fuerza laboral.....	12
Tabla 4. Fuentes en relación a los acuerdos y normas en Argentina respecto a juventud, educación y fuerza laboral.....	13
Tabla 5. La juventud y la planeación en Colombia.....	56
Tabla 6. Acceso al Sistema de Educación Superior en Colombia 2011.....	71
Tabla 7. Acceso al Sistema de Educación Superior en Colombia en universidades oficiales.....	72
Tabla 8. Población afro descendiente en Argentina por grupos de edades según sexo (2010).....	97
Tabla 9. Número de personas nacidas fuera de Argentina pero que residen en este país.....	98
Tabla 10. Porcentaje de población de 25 años y más con superior / universitario completo para Argentina en 2011, por nivel de ingresos y grupos de edad.....	116
Tabla 11. América Latina y el Caribe (países seleccionados): variación de las tasas de participación, ocupación y desempleo, jóvenes y adultos, promedio del primer al tercer trimestre de 2013 con respecto al mismo período del año anterior (En puntos porcentuales).....	121

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1. Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012.....	23
Gráfico 2. Población por rangos etarios – Colombia.....	49
Gráfico 3. Pirámide poblacional nacional e indígenas.....	50
Gráfico 4. Pirámide poblacional afrocolombiana y Rom.....	51
Gráfico 5. Brecha entre el Sistema de Educación Superior y la universidad pública según rangos de ingreso. Total nacional Trimestre abril-junio (2012-2013)	73
Gráfico 6. Obligaciones del Estado colombiano con relación al Derecho a la educación.....	77
Gráfico 7. Distribución porcentual de los jóvenes ocupados (14 a 28 años) según rangos de ingreso. Total nacional Trimestre abril-junio (2012-2013)	86
Gráfico 8. Distribución de la población ocupada joven (14 a 28 años) según horas normalmente trabajadas. Total nacional Trimestre abril-junio (2012-2013).....	87
Gráfico 9. Estructura del gasto social (2009) (En porcentajes del producto interno bruto).....	89
Gráfico 10. Desempleo en América Latina (octubre de 2013, en porcentaje).....	90
Gráfico 11. Población en Argentina por grupos de edad.....	94
Gráfico 12. Población indígena en Argentina por grupos de edad.....	96
Gráfico 13. Total del país. Población de 5 años y más que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado y completud del nivel, según sexo y grupo de edad en Argentina. Año 2010.....	113
Gráfico 14. Total del país. Población de 5 años y más que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado y completud del nivel, grupo de edad, hombres en Argentina. Año 2010.....	114
Gráfico 15. Total del país. Población de 5 años y más que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado y completud del nivel, grupo de edad, mujeres Año 2010.....	115
Gráfico 16. Tasa de desempleo en jóvenes del 15 a 24 años de edad en América Latina, 2011-2012.....	120

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo, el cual es fruto del proceso de investigación llevado a cabo en el Marco de la Maestría en Política Públicas de FLACSO, parte de la idea de que una oportuna acción desde el Estado, puede y debe ser enriquecida con la observación, análisis e investigación de las realidades que se pretenden transformar y mejorar. En el caso de las políticas públicas, las tensiones y cambios que caracterizan las esferas donde se toman las decisiones que recaen sobre los ciudadanos, llaman la atención acerca de la necesidad de analizar los elementos estructurales y coyunturales que inciden en la construcción de éstas.

La experiencia reciente demuestra que estos procesos analíticos, no sólo son deseables, sino que de facto están en todos los niveles, en el qué, en el cómo y el para qué se plantean políticas y se toman ciertas decisiones. En este sentido, es necesario investigar tanto los patrones de decisión, como aquellos aspectos relacionados con su operación y ejecución, es decir, el cómo garantizar el impacto de lo que se pretende.

En el caso de las políticas públicas para la inclusión social, la urgencia de incrementar los niveles de bienestar social y garantía de los Derechos Humanos invita a adoptar una perspectiva no sólo poblacional, sino también territorial, esto es, considerar a los sujetos políticos en un espacio definido donde se establecen las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

Para el caso específico de este trabajo, *analizará la tendencia de los programas de protección social en jóvenes y adolescentes en materia de educación y trabajo, a partir de las políticas estatales en Colombia y en Argentina, observando las instituciones y la normatividad que sustenta dichos programas que han incidido a lo largo del 2009-2014.*

En este trabajo, se considera que observar y analizar a la población de Jóvenes y adolescentes en Colombia y Argentina a la luz de los Derechos, requiere precisar las especificidades jurídicas y normativas que ello encierra. Es decir, caracterizar y describir los enfoques, los marcos y posibilidades jurídicas institucionales que definen la realización real de las políticas públicas orientadas a los jóvenes y adolescentes.

Esto implica reconocer el consenso de 193 países –incluyen a 19 latinoamericanos– que han ratificado lo establecido en acuerdos internacionales y nacionales estipulados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, la Ley 1098 del 2006 en Colombia y la Ley 26.061 en Argentina. Esta convención hace explícito el marco de la Protección Integral, la cual se constituye en una doctrina que supera al paradigma del “menor” (García Méndez: 1991), en la que de la misma manera le da un vuelco a la noción de la «condición irregular» y «titular» por la de considerar a esta población como el *interés superior* de la sociedad y sujetos de derechos.

Es relevante que los aportes y decisiones en materia de políticas públicas contengan los enfoques amplios y oportunos: es decir, que se promuevan de una manera universal, multidimensional y descentralizada. Esto implica que dichos enfoques se orienten desde una tendencia de protección social de ciudadanía progresiva, donde es prioritaria la garantía de todos los derechos humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la necesidad de observar cuáles son las instituciones que direccionan los programas, planes y proyectos orientados hacia la juventud, así como también en materia de educación y trabajo. Para ello, es preciso ver su dinámica y alcance a partir del análisis normativo que tienen ambos países para materializar y operar las políticas públicas orientadas hacia los jóvenes y adolescentes.

De igual forma, las descripciones demográficas son necesarias. Es preciso considerar las diferencias y particularidades que tienen los territorios para la garantía y el

acceso a derechos como lo son la educación y el trabajo (fuerza productiva), a partir de la estructura social con la que cada uno de los países cuenta.

A continuación, se expone cómo fue desarrollado dicho análisis y cuáles fueron las bases metodológicas a tener en cuenta para desarrollar el objetivo del presente trabajo.

1.1 Estrategia metodológica

Para el desarrollo de esta investigación se abordaron los problemas desde un enfoque hipotético y exploratorio, esto, a partir de la observación de la normatividad que sustenta las instituciones, sobre la cual se toman las decisiones de política pública en materia de educación y trabajo para los y las jóvenes de 14 a 30 años. Lo anterior se aplicó para el caso de Colombia y Argentina en los años que abarcan desde el 2009 hasta el 2014.

La estructura analítica de este trabajo es descriptiva y comprende, por una parte, el plano teórico y por otra parte, el nivel normativo, el cual se hizo pertinente para observar la amplitud y los límites de las acciones institucionales en materia de Políticas y Derechos para la población objetivo en este trabajo.

De igual forma, se hicieron revisiones a las estadísticas disponibles concernientes al grupo poblacional mencionado. En ese sentido, para llevar a cabo los procesos analíticos, se emplearon métodos cualitativos y cuantitativos. Todas las fuentes que dan cuenta de esto, son de tipo secundarias, es decir, hacen parte de una revisión bibliográfica tanto en material físico, como digital. Así, el lector encontrará a lo largo del documento, una variedad de contenidos teóricos necesarios para describir e identificar los fenómenos macro sociales, como también información empírica sobre las experiencias comparadas. En igual sentido, fue necesario hacer un análisis de contexto general en el que se insertan

las relaciones político-institucionales, que acompañado con las reflexiones teóricas, configura un marco explicativo necesario para comprender de donde provienen las decisiones que se toman en materia de políticas públicas.

En la definición de las teorías generales se ubican autores como Beck (2006); Verdú (2009); García (1998), CLAD (2010); Zurbriggen (2007); Sckopol (1995); Verdú (2009); Beck (2006); Longo (1999); O'Donnell (2010); Repetto, Rodolfo Arango (2005); Pérez, Rodríguez y Uprimny (2007); Víctor Abramovich y Laura Pautassi (2010) Sen, (2000).. En lo concerniente a las teorías sustantivas respecto a la juventud, se destacan Tejeiro (2005), Vásquez (2013) Cunha, Heckman, (2006); la CEPAL, la OIT, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, El Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones- UNFPA, Espíndola y León (2002); varias de las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Sarmiento (2004); Balardini (2002); Miranda y Otero (2005) Salvia y Tuñón (2002); Arroyo (2006) y (2010); OIT. Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina (2011); entre otras.

En la pregunta por el quehacer de los Estados Latinoamericanos, encontramos que la región y la población joven y adolescente que la caracteriza, se desenvuelven también a partir del impacto de los fenómenos globales que día tras día implican nuevos retos en materia de las Política Públicas.

Es así como ante el panorama que se observa en Colombia y Argentina, es preciso observar cómo los derechos se constituyen en una bandera necesaria para la promoción y desarrollo de este importante eslabón del ciclo vital, es decir, cómo se pueden generar mayores garantías desde la construcción de ciudadanía, sobre todo en lo que corresponde a educación y trabajo.

Los análisis realizados con base en las fuentes mencionadas se complementan con las herramientas de tipo cuantitativo, las cuales se implementaron para observar por un lado, la caracterización demográfica de la población objetivo para este trabajo: el grupo poblacional que en el ciclo vital pertenece a la juventud: por otro, para analizar las circunstancias en relación con la educación y el mundo laboral de dicha población. Para ello se emplearon fuentes como las siguientes:

Tabla1. Fuentes con relación a información cuantitativa en materia de juventud, educación y fuerza laboral.

Énfasis	Fuentes
Departamento Administrativo Nacional de Estadística en Colombia – DANE	Específicamente empleando las bases de datos Visor de proyecciones poblacionales, a partir del Censo del 2010.
	Boletín trimestral de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2013).
Educación	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SINES.
Trabajo	Escuela Nacional Sindical (2012).
Informes de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe – CEPAL	Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (2013),
	Panorama Social de América Latina y el Caribe (2013)
	Sistemas de Información de tendencias Educativas en América Latina – SITEAL, Para observar Escolarización y participación en el mercado laboral entre los adolescentes y jóvenes América Latina, (2011).
	Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe: Desafíos e innovaciones de la formación profesional (2013),
	En la encrucijada de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina (2013)
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina– INDEC.	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).
	La Encuesta Nacional de Hogares (2013)

Tabla 2. Fuentes en relación a los acuerdos y normas internacionales en materia de juventud, educación y fuerza laboral.

Énfasis	Fuentes
General	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
	Convención de los Derechos del Niño (1989)
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
	Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales (1966)
	6 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1978)
Juventud	Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de la paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos (1965)
	8 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de los jóvenes (Reglas de Beijing, 1985)
	Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (1990)
	Declaración de los Jóvenes de Cairo (1994), Declaración de la Juventud de Copenhague (1995)
	Programa de Acción Mundial para Jóvenes (1996)
	Declaración de Lisboa sobre políticas y programas relativos a la Juventud (1998)
	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2005)
	Declaración de Guanajuato (2010)
Trabajo	Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1976)

Tabla 3. Fuentes en relación a los acuerdos y normas en Colombia respecto a juventud, educación y fuerza laboral.

Énfasis	Fuentes
General	Constitución Política de Colombia de 1991
Juventud	Ley 375 de 1997
	Ley 1098 DE 2006 Código de la infancia y la adolescencia,
	Decreto 089 de 2000
	Decreto 822 de 2000
	Decreto 3443 de 2010
	Ley estatutaria 1622 de 2013
	Decreto 1984 del 15 de julio de 2006
Educación	Ley General de Educación que es la Ley 115 de 1994,
	Ley 30 de 1992 o Ley de Educación Superior.
Laboral	Ley 1429 de 2010
	Código Sustantivo del Trabajo
	Ley 50 de 1990
	Ley 189 del 2002
	Ley 789 de 2002
	Planes Nacional de Desarrollo desde 1964 hasta 2014.

Tabla 4. Fuentes en relación a los acuerdos y normas en Argentina respecto a juventud, educación y fuerza laboral.

General	Constitución Política de la Nación Argentina de 1853 con las últimas reformas hasta 1994.
Juventud	Ley 26.061 del 2005
	Ley 26.227 de 2007
En educación	Ley Federal de Educación n° 24.195 de 1993,
	Ley de los 180 días de clase n° 25.864 de 2003,
	Ley de Educación Técnico Profesional n° 26.058 de 2005,
	Ley de Educación Nacional n° 26.206 de 2006,
	Ley de Financiamiento n° 26.075 de 2006
	Ley de Educación Superior n° 24.521 de 1995
	Ley de Educación Superior n° 24.521,
Laboral	Ley 26061
	Ley de Ley De Protección Integral De Los Derechos De Las Niñas, Niños Y Adolescentes sancionada en 2005,
	Ley 25.013 sancionada en 1998
	Ley 25.165 promulgada en 1999
	Decreto N.° 340 dictado en 1992
	Ley 25.250 sancionada en el año 2.000.

1.2 Limitaciones de la investigación.

Teniendo en cuenta que se hará un análisis exploratorio entre ambos países, es complejo tener un margen unificado y estandarizado concerniente a la juventud, educación y el trabajo. En este sentido, una de las mayores dificultades ha sido la de contar con bases de datos o información de tipo cuantitativo que dé cuenta del estado o avance de las políticas públicas pertinentes con estas temáticas o los datos históricos de las mismas variables. Por otra parte, los rangos etarios que definen la juventud varían. En el caso de Colombia, antes del año 2013, juventud y adolescencia comprendían hasta los 26 años de edad. A partir del 2013 con la Ley 1622 el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, varió hasta los 28 años de edad, mientras que para Argentina se consideran jóvenes aún las personas hasta los 30 años de edad. Es así como se podrían presentar algunas

limitaciones en el análisis, en este estudio se tomó el rango más amplio.

Con base en estos análisis, la intención del presente trabajo de grado es la de observar *la tendencia de los programas de protección social en materia de educación y trabajo, a partir de las políticas estatales dirigidas a jóvenes entre 14 y 30 años en Colombia y Argentina. Lo anterior teniendo en cuenta las instituciones que intervienen y su normativa en el periodo 2009-2014.*

De esta manera, el primer capítulo presenta un análisis de las dinámicas que configuran los componentes y las relaciones entre Estado, el mercado y la sociedad, en tanto factores que guardan una estrecha relación con la idea de las políticas públicas. En el segundo capítulo se exponen las condiciones que tiene la juventud en Colombia para ejercer sus derechos a la educación y al trabajo. El tercer capítulo desarrolla una caracterización del caso en Argentina y posteriormente están consignadas las conclusiones de este trabajo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO: POSIBILIDADES DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN Y AL TRABAJO EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA.

2.1 Introducción

El objetivo de este primer capítulo del trabajo es presentar el marco de referencia desde el cual se parte para analizar lo concerniente al enfoque de las políticas públicas, la protección social y la juventud. Como se verá, la comprensión de estos enfoques pone de relieve debates relacionados con la pertinencia o no de políticas universales para la construcción de ciudadanía o la incidencia del mercado en los programas dirigidos a jóvenes en Colombia y Argentina en materia de educación y trabajo. Se analizan las dinámicas que demarcan estas relaciones entre Estado, el mercado, la sociedad, en tanto son escenarios que convergen en la idea de las políticas públicas como materialización de derechos.

Es así como este estudio está hecho a la luz de las reflexiones teóricas y normativas de las dinámicas, que durante los últimos años, han caracterizado la problemática de la estructura estatal, económica y social en América Latina.

Con este propósito, en un primer momento se hace un abordaje conceptual de las políticas públicas, la protección integral y la juventud. Luego se describe el contexto y los actores más preponderantes que influyen sobre las dinámicas sociales en América Latina; en un tercer momento es pertinente ver lo que se ha podido decantar en relación al Estado, y posteriormente es oportuno identificar cómo todo este entramado desemboca en las perspectivas democráticas que se procuran configurar a la luz de las políticas públicas; por último, se exponen algunos desafíos.

2.2 Marco de referencia

Para describir tanto el alcance, como el enfoque que tienen las políticas públicas en materia de educación y empleo en jóvenes y adolescentes, es oportuno definir los parámetros analíticos a revisar. Por ello, a continuación se presenta una aproximación en lo concerniente a la conceptualización de las políticas públicas, así como también a los sistemas de protección social integral y la población objetivo de este documento.

2.2.1 Políticas públicas

Si bien el análisis de las políticas públicas va más allá de mirar la capacidad de gestión del Estado a través de los programas, planes y proyectos que constituyen el escenario en el cual se interviene e invierte en la sociedad, es preciso observar que estos mecanismos o herramientas entran en relaciones con el Mercado. Sus dinámicas han estado sujetas a diversas tendencias teóricas para su explicación como objeto de observación en lo concerniente a la toma de decisiones y a la materialización de las demandas sociales.

Desde algunas perspectivas como las de CLAD (2010), las políticas públicas hacen parte de la estructura administrativa de un Estado, en la medida en que su planeación, ejecución y posiblemente evaluación se enmarcan en el propósito de suplir las demandas o problemáticas sociales a través de un

“Programa de acción gubernamental llevado a cabo por autoridades de legitimidad pública en un sector o espacio geográfico concreto. Abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de las prioridades de intervención hasta la toma de decisiones y evaluación” (Meny y Thoening 1992: 90).

Desde otras perspectivas, el punto central del análisis de las políticas públicas lo constituyen los actores que participan en su gestación y desarrollo. De hecho, autores

como César Giraldo (2008) llaman la atención acerca de cuan preponderante es la identificación de quienes participan en todo su entramado. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se pueden definir a partir de la confluencia de diversos actores que incluyen entre otros, a los gobernantes, el nivel técnico del Estado y la sociedad civil, así como el reconocimiento de la participación de algunos gremios. Desde esta óptica las políticas se definen como “Acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el Gobierno de cara a proteger o promover un bien considerado de interés público”- (Roth: 2007, 60) Dicho bien considerado público hace parte de las demandas o entorno que se requiere transformar.

En las políticas públicas, además de las decisiones, se tienen instrumentos, agentes de intervención y cambio en la sociedad, los cuales pueden considerarse como parte de un proceso con efectos en el inmediato y largo plazo, que son producto de una

“Concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Knoepfel: 2008).

Otro punto pertinente en esta reflexión es que las políticas públicas pueden verse como la materialización de los deberes y responsabilidades del Estado, consagrados en instrumentos representativos del pacto o consenso social, tales como la constitución y los acuerdos internacionales. Es decir, además de las demandas sociales, el Estado ya tiene unas obligaciones que en principio deben concretarse como principal razón de su funcionamiento. Así, la comprensión de las políticas públicas pueden abordarse como:

“El Conjunto de acciones planeadas, ejecutadas por actores públicos y privados que a partir de la lectura, sistematización y análisis de demandas sociales estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos para mitigar o erradicar los problemas a los que la sociedad confiere el Estatus de interés general...una política con enfoque de derechos humanos diseña con fundamento en los contenidos de los derechos y (que) dispone de planes, programas, proyectos y recursos para implementar acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado ” (Pérez, Garavito

y Uprimny: 2007, 78).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas son la base de una construcción de ciudadanía acorde con un proyecto democrático que se expresa en instrumentos jurídicos que gozan de legitimidad y obligatoriedad para los agentes oficiales; la importancia de estos instrumentos, nacionales e internacionales es que formalizan la obligación de los Estados de garantizar, salvaguardar y proteger los DDHH.

Con base en los aportes de estas definiciones podríamos decir que las políticas públicas son procesos sociales, políticos e institucionales en los que el Estado entra en relaciones con actores de muy distinta naturaleza tales como partidos políticos, asociaciones ciudadanas, expresiones organizadas de la sociedad civil, así como los gremios, con el propósito de superar situaciones problemáticas en la arena social y/o garantizar la realización de bienes públicos que, en el marco de los Estados Democráticos están formalizados en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

Estos procesos son programas o proyectos que para su implementación requieren de las capacidades administrativas del Estado, del concurso de instituciones y recursos públicos, así como de procesos de toma de decisiones que viabilicen la realización de los fines estatales, la satisfacción de las demandas públicas y la pertinencia de las medidas a adoptarse de acuerdo a las necesidades de los territorios para grupos poblacionales que han sido valorados como objetivos.

En las sociedades capitalistas, las políticas públicas se desenvuelven en un contexto caracterizado por el predominio de relaciones de Mercado, frente a las cuales el Estado debe asumir un rol dinámico y fuerte, como garante del equilibrio social, para que el interés privado no vaya en detrimento de los intereses públicos, en el caso que nos ocupa de los Derechos de los jóvenes y adolescentes. El análisis de las políticas públicas entonces implica la interacción del conocimiento, disciplinas y aportes en el desarrollo

de éstas, incluyendo reflexiones sobre el cómo, las características, procedimientos de las acciones y de la toma de decisiones, no lejos de las relaciones entre razón y poder.

Un buen ejemplo de la complejidad de este reto es promover el desarrollo en economías de mercado, donde prevalece la venta de servicios y asegurar los derechos de la población, que en gran parte de los casos determina la situación de jóvenes. En Latinoamérica, la calidad de vida de ellos ha sido históricamente un fenómeno estructural con rasgos y matices que se han ido configurando dependiendo de los territorios y clima político.

En este punto es importante subrayar, que la promoción de las políticas públicas responde a enfoques políticos que varían de acuerdo con los contextos sociales y con la comprensión misma de qué es y cuáles deben ser los impactos de las políticas públicas en dichos contextos. Así, si tomamos la experiencia latinoamericana no hay una única comprensión de qué es un sistema de protección social que garantice los Derechos de los jóvenes y adolescentes.

En este amplio panorama de diversidad geográfica, política, conceptual y económica, vale la pena destacar que –tal como lo veremos en las experiencias de Colombia y Argentina– los enfoques universalistas que orientan las políticas hacia una ciudadanía cobijada en los Derechos pueden tener un mejor impacto que aquellos con gran influencia del mercado en la compra y venta de servicios.

Al echar un vistazo al panorama social de América Latina, es posible señalar que los indicadores sociales de la región son desfavorables dado que persisten condiciones de extrema pobreza, y a nivel mundial sus países se ubican dentro de un margen sombrío con las más profundas brechas de desigualdad y pobreza, “en 2012 un 28,2% de la población de América Latina era pobre y la indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3%”, adicionalmente, “1 de cada 5 menores de 15 años se encuentra en situación de

indigencia” (CEPALSTAT: 2013). Esto significa que la región se ubica dentro de un margen sombrío con profundas brechas de desigualdad y por lo tanto, lo que será la población joven y adulta en una próxima generación, carece de oportunidades para su desarrollo.

Para ello tiene gran importancia observar qué está pasando con las políticas de educación y trabajo en la población joven y adolescente quienes son una capa social estratégica para el mejoramiento de la calidad de vida de un país.

Con el advenimiento de los nuevos procesos de las economías de mercado, acompañados de la imposibilidad de resolver los conflictos internos, muchos países han sufrido un retroceso en materia de alcanzar los objetivos para lograr una estabilidad. A partir de 1990, varios países de la región basaron sus reformas en el modelo de apertura y liberalización comercial (Garay: 1999).

El ambiente competitivo abordó a muchos países sorpresivamente no preparados para afrontar una serie de dinámicas agresivas que produjo fracturas en la autonomía de los Estados y que a su vez reprodujo un descenso del crecimiento económico acompañada de una distribución menos equitativa de forma generalizada.

Si bien un sistema de protección social son las herramientas y mecanismos bajo acuerdos institucionales diseñados e implementados en políticas sociales, que pretenden tener un impacto sobre las poblaciones en los territorios, el Estado tiene entonces la responsabilidad de garantizar la protección de las personas más allá de eventualidades críticas o de riesgo. De esta manera, se debería considerar la protección social como la expansión de los Derechos Ciudadanos, en el estudio de estas temáticas se han distinguido aspectos conceptuales, normativos, históricos y políticos.

En el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC: 1966) se establece con mayor notoriedad elementos para el goce efectivo de los derechos

relacionados con la seguridad social, trabajo, desempleo, alimentación, servicios sociales, educación, entre otros que dan cuenta de una calidad de vida digna. Tal como aparecen estipulados para el caso de la educación y el trabajo:

- “Derechos laborales (artículo 6, 7 y 8): derecho a trabajar que incluye la obligación estatal de proveer mecanismos de capacitación y guía técnica y vocacional, y de políticas para resguardar el empleo decente. Incluye el derecho de los trabajadores a la organización sindical y huelga.

- Derecho a la educación (artículo 13): la educación primaria gratis es una obligación del Estado; la secundaria y superior debe ser garantizada progresivamente”. PIDESC (1966) y Munro (2008).

Con estos lineamientos no hay duda que la puesta en marcha de un sistema de protección integral hacia la construcción de ciudadanía es posible materializarla con tecnologías universalistas y no focalizadas (Lo Vuolo: 2006), en el cual es pertinente considerar que “Sólo es posible hablar de Derechos Humanos cuando estos representan una Titularidad Universal que no prescribe, es inviolable e innata” (Arteaga:2009).

2.2.2 Sistema de Protección Integral

Al igual que con las políticas públicas, no existe una mirada unívoca de lo que es y el sentido de un Sistema de Protección Social. No obstante, es importante subrayar que las políticas en materia de educación y trabajo están inmersas en lineamientos de protección integral. Entre las diversas aproximaciones a la temática, es necesario destacar tanto a la Educación, como el trabajo en tanto “bienes sociales que son necesarios”. Las intervenciones sociales estatales en este sentido están relacionadas con “gastos sociales que no conciernen al salario directo de los trabajadores, sino a la función de legitimación del estado” (Giraldo: 2007, 40).

Con base en esta función de legitimación de los Sistemas de Protección Social, se podría pensar que son estrategias para el desarrollo de un país conforme a la expectativa y proyecto de nación que históricamente el Estado ha desarrollado a través de sus instituciones, y en tal sentido, afecta en gran medida las proyecciones de vida individuales de los sujetos sociales. De acuerdo con esto, la protección integral resulta siendo un “conjunto de mediaciones entre los órdenes económico, político y doméstico” (Lautier En B.Théret: 2006, 138).

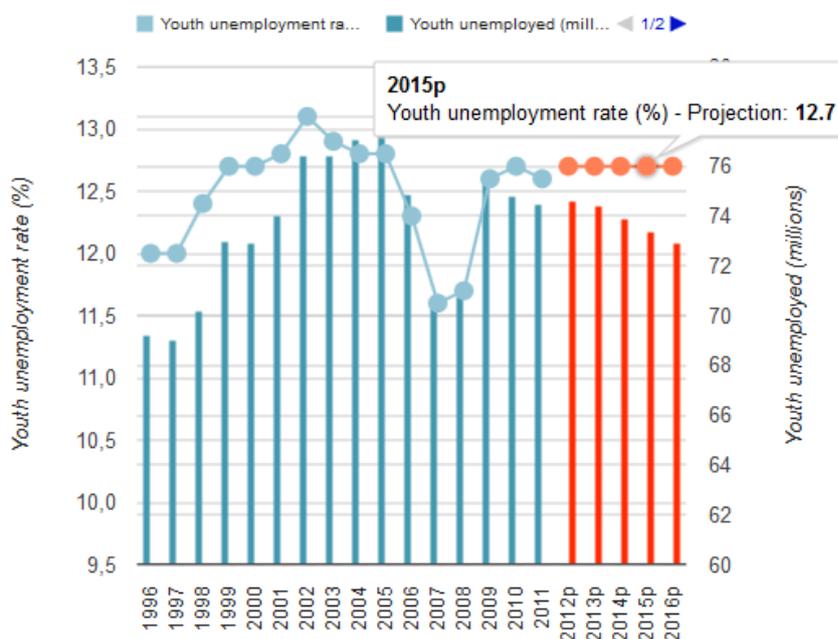
Es preciso determinar si el Estado desarrolla su apuesta de protección social con una importante participación del mercado o de manera más autónoma. De hecho, para algunos autores como Giraldo (2008), Le Bonniec y Rodríguez (2006), esta relación entre Estado y protección social lleva a pensar sobre el retorno a la noción de «Estado de Bienestar» por función que tienen las instituciones como formas estructurales intermediarias para la garantía de derechos. En términos concretos, esto trae el reto de problematizar lo que puede ser un *welfare*, valorando no sólo las funciones y responsabilidades institucionales, sino teniendo en cuenta la diversidad y dimensiones en el campo de acción definidas por el nivel de intervención del Mercado.

“El estado de bienestar ahora debe ser visto como ... un matrimonio entre el estado y el bienestar, como acoplamiento de lo social y del estado- como se encuentra en la expresión alemana Sozialstaat, relación que define reducirse a ello las formas específicas del estado” (Théret: 2006, 148).

Es importante señalar aquí que las discusiones en torno al enfoque de los sistemas de protección social en las últimas dos décadas se fueron configurando conforme a las tendencias de los modelos económicos y a la modernización del Estado en América Latina (Arroyo: 2010). De ahí que estos nuevos enfoques tienden más hacia un carácter mixto de la contribución, es decir, el Estado abre en este campo una mayor participación del mercado y responsabilidad de los individuos y familias.

Esto se deriva también de las dinámicas globales en las que influyen instituciones multilaterales, las coyunturas políticas y los acuerdos alcanzados en estos espacios. En el caso de América Latina no puede soslayarse que algunos países de la región se vieron afectados por las reformas del Estado de primera, segunda y tercera generación (García: 2008). Tales reformas definieron cambios sustantivos en los mecanismos y políticas de intervención, en campos sociales como los que ocupan esta investigación: trabajo y educación. De hecho, si se mira el mercado de trabajo, es claro que las políticas en este sentido impactaron las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y adolescentes. Tal como lo ilustra la OIT, la tendencia del desempleo juvenil mundial (1991-2012) se mantiene atrapada en márgenes altos de crisis en el que para el 2015 alcanza el 12,7%, es decir, que un amplio margen del bono demográfico se está desaprovechando.

Gráfico 1. "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012".



Fuente: OIT tendencia del desempleo juvenil mundial (1991-2012)

En el intento de redefinir un sistema de protección social universal, que proteja, garantice el ejercicio de los derechos y potencialice las capacidades de la población joven,

surge la pregunta por el carácter del Estado como sistema institucional donde se definen las políticas sociales y escenario en donde se puede ver la “posibilidad de una articulación entre cómo se toman estas decisiones y el sistema de protección social que puede o no hacerlas efectivas” (Lautier:2006, 661).

En este sentido, la naturaleza de las instituciones que intervienen en el Estado, en el proyecto neoliberal han promovido la privatización del principio de universalidad (en este caso de los derechos) en sectores como la educación y el trabajo que son ejes estratégicos de los países, los cuales deberían ser los ámbitos donde el Estado tendría mayor injerencia, no sólo técnica sino presupuestal.

Esto ha sido determinante en la configuración de las condiciones que tiene la población para acceder al mejoramiento de su calidad de vida, a través de los filtros que el mercado impone.

En este punto cabe mencionar que “La protección social es así una red de relaciones e instituciones que funciona como sistema de comunicación entre el capitalismo de mercado y el Estado, y cuya finalidad es el control social de la población y su reproducción mediante el consumo” (Théret: 1996, 468). De ahí la importancia de analizar las instituciones y la normatividad por la cual son regidas, así como también lo que en el marco normativo da cabida al quehacer de las instituciones.

La preocupación por la intervención del Estado y sus instituciones surge del contraste que existe entre un enfoque universal y el de riesgo. En la última década, la literatura sobre Protección Social tiene como enfoque analítico predominante el “Manejo Social del Riesgo” (Holzmann y Jorgensen: 2000), dentro del cual se define la *Protección Social* como intervenciones públicas para: (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza. El objetivo es proteger la subsistencia básica y al mismo tiempo,

promover la disposición en las personas a asumir riesgos, de ahí que dentro de los elementos constitutivos de una democracia para el desarrollo de una sociedad –en especial sobre la atención de la juventud– es preciso observar lo que ocurre con la educación y el mundo del trabajo.

En contraste con esto, se tiene la mirada que se hace desde los derechos, bienestar, calidad de vida y diseño de indicadores en la que vale la pena destacar las contribuciones de exponentes como Víctor Abramovich y Laura Pautassi (2010), quienes desde una mirada del derecho ven la influencia de las instituciones bajo el principio de universalidad. En el mismo sentido, vale la pena destacar los aportes de Rodrigo Uprimny, Luis Eduardo Pérez Murcia y César Rodríguez Garavito (2008), quienes desde el enfoque de derechos hacen un análisis constitucional tanto de los deberes del Estado consignados en las constituciones políticas, como de los recursos disponibles. Así mismo, proponen un modelo de monitoreo en clave de derechos para el seguimiento de las políticas, que permiten ver el grado de cumplimiento de los Derechos Sociales como estrategia para ser tomados “en serio”.

En esta misma ruta hay que destacar también lo propuesto por Lo Vuolo (2006) en el debate sobre «Universalización vs Focalización», quien coincide con los autores mencionados líneas arriba sobre la necesidad de un sistema de protección social, que incluya a los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo de manera universal, garantizando el acceso, la retención y la promoción para un mejor desempeño y participación en el mercado laboral.

2.2.3 Juventud

Teniendo en cuenta los análisis recientes en materia de juventud, tal como lo expone Tejeiro (2005) y Vásquez (2003), se podría decir que la “juventud” como concepto

se constituye en un consenso reciente, en tanto que es desde la Convención de los Derechos del Niño (1989) cuando se visibilizan y reconocen como personas “Sujetos de Derechos”. Este acuerdo internacional demarca una perspectiva incluyente sobre el desarrollo de los sujetos y de una sociedad, ya que tiene en cuenta las transformaciones biológicas progresivas, así como la importancia del fortalecimiento intelectual, la protección, la participación de jóvenes donde sus fortalezas y capacidades se visibilicen y potencialicen. Al reconocerlos como ciudadanos estos instrumentos internacionales los ubican en otro lugar, ahora como interlocutores válidos de sus entornos cercanos, institucionales y sociales.

En este contexto de ampliación del marco de protección de los Derechos de la Juventud, es pertinente que los aportes y decisiones en materia de políticas públicas contengan enfoques amplios y oportunos, es decir, que incluyan intervenciones tempranas, “El Estado asegura que las Políticas públicas tengan un impacto positivo sobre los derechos, evitará ampliar las inversiones en el sistema de justicia que serían necesarias para responder al crecimiento de las demandas de la población por incumplimiento de los derechos y las responsabilidades” (Pérez, Rodríguez y Uprimny: 2007, 17).

De esta manera, los enfoques universales además de generar un mayor impacto a futuro, disminuyen los costos tanto económicos como sociales que recaen sobre una nación. Es así como es relevante tener en cuenta que:

“... Las intervenciones tempranas que parcialmente remedian los efectos de ambientes adversos, pueden revertir en algo el daño de la desventaja y tener una alta tasa económica de retorno. Estas no solo benefician a los mismos Niños y Niñas, sino también a sus hijos, así como a la sociedad en general. La inversión en Niños y Niñas en situaciones adversas es una inusual política pública sin que implique una disyuntiva entre la eficiencia y la equidad. Reduce la desigualdad ocasionadas por las diferencias al nacer y al mismo tiempo incrementa la productividad de la sociedad en su conjunto” (Heckman y Dimitriy En: Ministerio de Justicia: 2013, 21).

Considerar a la juventud como ciudadanos implica que es una población sujeta a protección de la sociedad y del Estado, en tanto están en el umbral del desarrollo hacia

la adultez. La garantía de sus derechos puede valorarse como un aspecto estratégico que potencialice las ventajas que tiene un país para su desarrollo futuro. De ahí que es necesario tener en cuenta que un reconocimiento en tanto proyección del ejercicio de la autonomía de esta población, requiere que la sociedad los incluya reconociendo sus características, diferencias y subjetividades con las cuales constituyen su identidad.

“La adolescencia y la Juventud transcurren en un tiempo relativamente corto en el que se tienen todas las fuerzas vitales y los deseos para volar a altas velocidades. Una respuesta Estatal, en consecuencia, tiene que ser oportuna (y rápida), diversa; tiene que ser incluyente y participativa, contar con los intereses de los Jóvenes y Adolescentes, acorde con los retos que el mundo globalizado propone a este grupo etario; y debe partir no de los déficits del grupo sino de sus fortalezas para el diseño de acciones, planes, proyectos, programas. Así es como podría construirse capital social en sinergia y oponerse competitivamente al delito” (Ministerio de Justicia: 2013, 97).

Aunado a lo anterior, se ha considerado que la juventud más allá de ser una característica física y biológica del ciclo vital de los seres humanos, debe ser analizada en su complejidad desde otras dimensiones, esto es como un fenómeno social en el que impactan dinámicas propias de los sistemas económicos, políticos y sociales (PNUD, 1999; Emmerich: 2011; Andrei Valdenegro: 2005). En el caso de América Latina, esta población enfrenta múltiples barreras para el acceso y permanencia en sus estudios, para acceder a empleos de calidad, de tal suerte que es frecuente que pasen de la ocasionalidad laboral a un estado de desempleo. Para el 2013 la situación en la región se profundiza con mayor fuerza, puesto que cada vez son menos los espacios de inclusión y desarrollo para esta población. Factores como la educación, el trabajo, el deporte entre otros, son restringidos, los cuales a su vez se constituyen en elementos de exclusión. Esto se refleja fuertemente en el hecho que: “21,7 millones de jóvenes no estudian, ni trabajan en la región. 6 de cada 10 jóvenes sólo consiguen empleos informales. Hay un ‘núcleo duro’ de 5,3 millones de jóvenes inactivos que no hacen nada” (OIT: 2013).

Estas y otras circunstancias hacen de los jóvenes *presa fácil* de la delincuencia

organizada, donde encuentran además de “opciones” económicas, la aceptación y validación. Se podría decir, que son el eslabón más débil (y probablemente más visibilizado) de una mayor cadena delictiva.

Los enfoques contemporáneos de análisis de la Juventud tales como Vásquez (2003) y Heckman (2006), ponen de relieve que los esfuerzos e inversiones en su desarrollo revierten en un desarrollo individual, pero también colectivo que impacta a todos los integrantes de la sociedad. En otras palabras, la protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes es una inversión para la sociedad y no un gasto sin retorno, e implica una forma de hacer política social a partir del desarrollo mismo (Cunha y Heckman: 2006; Arango: 2005; Sen: 2000).

2.3 Nuevos contextos y transformación de las políticas públicas.

Con base en los elementos esbozados, el propósito de este acápite es evidenciar cómo en el análisis del Estado en América Latina hoy es necesario hacer una lectura del contexto global y regional sobre el cual se toman las decisiones para su reestructuración y modernización. Abordar este asunto tomando en cuenta todas sus dimensiones desbordaría los alcances del presente trabajo; por ello, aquí se analizan los aspectos más relevantes que han incidido en la reconfiguración de las relaciones Estado-Sociedad-Mercado en la región en los últimos años.

Para analizar estos tres pilares, es necesario mirar los nuevos fenómenos sociales y económicos que surgen con el advenimiento de la globalización y con el desarrollo del capitalismo transnacional. En particular, se ha generalizado una forma de entender el Estado y de cómo intervenir en los conflictos sociales, fruto del modelo neoliberal.

Es considerable que en sus principales esferas de acción, el neoliberalismo se ha caracterizado en lo económico por la mercantilización de los derechos de las personas, (salud, educación, vivienda, trabajo, sistema de protección social). En lo político, por la adopción de medidas tendientes a la “racionalización de las políticas públicas” y de los modos de intervención de las estructuras e instituciones en las que los elementos más visibles son la privatización y la flexibilización; y en lo social se expresan marcadas tendencias hacia la homogeneización de patrones culturales y de consumo.

A este respecto, no hay que ser fatalista para ver el panorama y notar el estado crítico en el que está inmerso la mayor parte del mundo en materia social y política como consecuencia de ello. La actual crisis ha sido identificada tanto por la academia, como por los tecnócratas a partir de dos tópicos: en primer lugar, se han evidenciado fallas relacionadas con regulación y en segundo lugar, se caracterizan problemáticas de carácter sistémico (Verdú: 2009). Lo cierto es que independientemente de estos dos ejes, la crisis abarca asuntos que están por encima de patrones económicos, que incluye otras esferas como la política. Los rasgos característicos de esta crisis pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) Las instituciones políticas transitan por un período en la que se debe armonizar tanto los principios pasados, como contemporáneos acorde con las particularidades de las poblaciones y territorios. Tal como lo recuerda (Verdú: 2009, 13) “El siglo XXI llegó con sus promesas, la amenaza, el riesgo creciente que algo trágico tenía que pasar”.

Es así como la actual crisis está marcada por una sensación de decadencia, particularmente por los costos sociales y económicos que la sociedad ha tenido que asumir en el desarrollo de la idea de progreso, la cual ha sido la principal excusa para implementar los enfoques de políticas cortoplacistas. En este contexto, resulta preocupante que algunos sectores de la población se han acostumbrado a asumir tales

costos, o peor aún, la han naturalizado, mientras otros permanecen indiferentes. En la emergencia de estos dos síntomas el sistema educativo tiene gran responsabilidad, tanto por el acceso, como por el tipo de sujetos conscientes que forma.

b) Es así como el espíritu de la época denota una desesperanza, la cual es una condición cada vez más frecuente respecto a la calidad de la vida de las personas y el proyecto de vida que pueden llevar. “Todas las crisis capitalistas desde la de los tulipanes en Holanda (1637), a la de los valores de South Sea y la de Missisipi compaigne Indes (1720), desde el efecto tequila (1994) hasta las punto.com (2001) se juntaron en diferente proporción de antecedentes: euforia y estabilidad social, acusadas desigualdades de rentas, consumo descontrolado y desprestigio moral” (Verdú; 2009, 23).

c) Los efectos del mito de la modernidad están hoy más presentes que nunca y se hacen visibles con las recurrentes crisis por las que está atravesando. Mientras que la generación anterior vivía bajo la ilusión de un futuro mejor, con un ideal de una sociedad que superara los problemas del presente, en la que la razón y el avance tecnológico garantizarían la promesa del progreso y el desarrollo social, las nuevas generaciones se enfrentan a un contexto de inseguridad ante el creciente desmonte de las instituciones garantes de los derechos o su desplazamiento al ámbito del mercado. Allí pueden acceder a los que hasta hace algunas décadas eran considerados bienes y servicios universales – salud, educación, trabajo– ya no como ciudadanos, sino como clientes. Esta paulatina intervención del mercado pone de relieve el derrumbamiento de muchos de los paradigmas científicos y socio-políticos que legitimaban la imagen del Estado como garante del interés general y el fracaso del discurso político de la modernidad asentado en la idea de la Universidad de los Derechos Humanos.

En palabras del sociólogo alemán Ulrich Beck (2006, 16). “de una manera similar a como en el siglo XIX la modernización disolvió la sociedad agraria anquilosada

estamentalmente y elaboró la imagen estructural de la sociedad industrial, la modernización disuelve hoy los contornos de la sociedad industrial, y en la continuidad de la modernidad surge otra figura social”.

La reflexión crítica que se ha hecho se refiere al fracaso del proyecto moderno y al *modus operandi* que desencadenó una realidad en la cual no se pensó al ser humano como fin, sino como medio. Así pues, la crítica de la ciencia, de la técnica y del progreso, tanto como las interpelaciones que protagonizan los nuevos movimientos sociales son expresiones de sujetos sociales que hacen reflexivos los efectos del proyecto político y económico moderno, más allá del proyecto de la sociedad industrial (Beck: 2006).

Esta crítica puede verse también como un acicate para pensar las formas políticas y económicas a desarrollarse y proponer en este tiempo, dado que el *progreso* ha sido canalizado bajo dinámicas de la racionalidad instrumental; al mismo tiempo, la economía y la ciencia, no están al servicio de la humanidad, sino de pocos grupos económicos y políticos. Es urgente entonces traer de vuelta la necesidad de incluir e impulsar procesos democráticos reales en su desarrollo que afecten las diversas esferas de la vida social.

2.3.1 Desplazamiento de los fines sociales del Estado e incidencia del mercado

En el campo del análisis de las políticas públicas, este proceso invita a analizar las decisiones políticas, dinámicas y actores que forjaron esta realidad, partiendo de la premisa de que el Estado fue más que un mero espectador. Por el contrario, fue un actor esencial que mutó sus lógicas de transformación de los conflictos sociales. Este ambiente de inseguridad no se puede explicar sin reconocer los efectos de las reformas estructurales que dieron paso al desmonte del Estado social. En el marco de estas políticas, a partir de los 80's y con mayor auge en los 90's se destacaron las reformas de primera y segunda

generación que responden a los lineamientos formulados por el Consenso de Washington, tales como: a) flexibilización laboral; b) privatización de empresas; c) equilibrios macroeconómicos con apertura económica; d) recorte del gasto público, entre otras, que moldearon lo que hoy se conoce como «Estado Mínimo», donde el papel del Estado se retrae de sus obligaciones sociales (García: 1998).

Tal retracción del Estado dio cabida a la tercerización de sus responsabilidades abriendo un mayor espacio para el mercado en las decisiones ciudadanas, lo cual ha generado a su vez que la relación Estado-sociedad también se forje de otra forma: concibiendo a los ciudadanos como clientes. En este contexto es importante enfatizar que una consecuencia central de dichas reformas estructurales es que el mercado se configura como el escenario primordial del modelo neoliberal.

Para el caso específico de la región, hay que destacar los aspectos sintomáticos que la caracterizaron, como por ejemplo la fragilidad de la esfera pública, las tendencias patrimonialistas y privatistas y la captura del Poder Público por parte de las empresas privadas (CLAD: 2010). Algunos autores como Longo (1999) indican que las intervenciones del Estado y del Mercado eran pocas o nada transparentes y carecían del escrutinio público de la sociedad. En buena medida, tales problemas eran producto de la ineficiencia institucional de la gestión pública que llevó a que las regulaciones se fragmentaran e independizaran de los objetivos gubernamentales, siendo los medios más importantes que los resultados.

Problemáticas tales como el formalismo burocrático dificultaban el acceso de los ciudadanos al Estado; un ejemplo de ello es el laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o acceder a la garantía de un derecho. Este proceso ha afectado principalmente, la vida de los sectores más pobres y menos escolarizados de la población (CLAD: 2010).

De igual forma se puede ver que las agencias multilaterales como el FMI y el BM, cayeron en lo que Zurbriggen (2007) llama “la falacia tecnocrática”. En estas reformas se subestimó el carácter político e histórico de las relaciones Estado-sociedad, centrándose en la administración y gerencia de su quehacer, que pretendió sustituir el modelo jerárquico-burocrático por el de la nueva administración pública.

Como es sabido, estas reformas dirigidas a instrumentalizar las acciones del Estado también han incidido en la forma y peso de las políticas públicas y en consecuencia, en el impacto social. La prioridad que ganó el desarrollo de una gestión pública basada en los principios de costo-beneficio reflejó un énfasis en el aspecto gerencial del Estado, dejando de lado, el discurso de los derechos. Estos cambios no redundaron en un mejoramiento en la calidad y cumplimiento de las acciones estatales, sino por el contrario, la focalización de las intervenciones llevó a un sacrificio del principio de universalidad de los derechos.

De acuerdo con lo anterior, aunado al papel preponderante que juega el Mercado en el neoliberalismo, es necesario destacar la imposición de una racionalidad instrumental que prioriza la gestión estatal en detrimento de sus finalidades sociales. En otras palabras, se genera una suerte de priorización en la que se toma por problema medular la eficacia de la acción pública, más que la imposibilidad real de garantizar el goce universal y efectivo de los Derechos. La pregunta que podría formularse en estos tiempos sería: ¿Cuál era la finalidad de fortalecer las capacidades gerenciales del Estado?

Es importante señalar acá que de acuerdo con un amplio sector de la literatura en el tema, se ha enfatizado en que para lograr el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida, es imperativo garantizar de manera universal los derechos con mayor acento sobre el primer ciclo vital, así como también en los adolescentes y jóvenes. Esta es una población en la cual todo lo que les afecte repercute de manera significativa en la

sociedad; ya sea desde cualidades artísticas, académicas, deportivas o hasta factores como la violencia y el microtráfico, que luego se traducen en fenómenos delictivos (Ministerio de Justicia: 2013).

Es así como en materia poblacional de políticas públicas es necesario ahondar sobre las condiciones y perspectivas que tiene la juventud, ya que es la población sobre la que recae la proyección de una sociedad.

Para los casos que se ha escogido en el presente trabajo, es importante precisar que a pesar de que en la mayor parte de la región suramericana se extendieron las políticas de corte neoliberal, en Argentina a diferencia de Colombia, se preservaron principios fundamentales de una democracia, tales como los derechos a la educación, a la libre asociación y un gran reconocimiento de los derechos laborales para todos y todas, junto a la protección del mercado interno (Arroyo: 2006). A pesar de tener contextos locales muy diversos, empezando por la población y por la ubicación geoestratégica en la que se encuentran ambos países, en Colombia la mayoría de los derechos fundamentales fueron tercerizados a empresas privadas, donde el principio universal era mediado de acuerdo a cuánto se puede pagar por ellos.

En los albores del siglo XXI, uno de los aspectos más notables a la hora de analizar las realidades latinoamericanas desde el enfoque de las políticas sociales lo constituye el alto nivel de precariedad, que se expresa en aspectos como la calidad de vida. Resulta inconcebible que en una época marcada por el ritmo vertiginoso de fuertes contrastes, subyacen factores sistemáticos de vulneración de Derechos.

De esta manera, en el contexto geopolítico en el que se desenvuelven las dinámicas de América Latina y ante las exigencias y condiciones que revelan un mundo globalizado, es urgente contrarrestar la falta de oportunidades en materia de educación y trabajo, y para ello es preciso mirar cuáles son estas condiciones que tiene un ciclo

poblacional tan importante como lo es la juventud que está entre los 14 y 30 años de edad.

2.4 Estado y desarrollo

En este contexto, las relaciones Estado-Sociedad-Mercado, no pueden abordarse sin tomar en consideración que, el desarrollo económico de los países latinoamericanos ha estado influenciado en los tiempos de la globalización por actores como las empresas multinacionales e Instituciones Financieras Internacionales. Estos actores han incidido en las reformas del Estado, en su arquitectura institucional y en sus capacidades de intervención en las problemáticas sociales.

La incidencia de nuevos actores en la constitución del Estado ha sido analizada desde las ciencias sociales como un factor determinante para entender los sentidos, propósitos y alcances de las intervenciones públicas. En tal sentido, desde una mirada socio-histórica, teóricos como Skocpol (1985) han resaltado la importancia del Estado como un actor preponderante en la organización de los procesos políticos, económicos y de las condiciones sociales del contexto en el que se dirigen las políticas y las ejecuta. De ahí que es pertinente ver el comportamiento de las redes institucionales del Estado, que participan en la orientación de las políticas para el desarrollo.

Los profundos cambios de las últimas tres décadas han implicado que el análisis de las estructuras políticas y de los medios de acumulación capitalista enfatizan en el replanteamiento del papel de los Estados en relación con las economías y las sociedades.

Para Evans (1996) la injerencia del Estado para el desarrollo se puede caracterizar en tres fases. En un primer momento (década de los años 50's y 60's), se identifica al Estado como responsable del cambio estructural a partir de la industrialización, la modernización de la agricultura y la urbanización. En un segundo momento, conocido como neoutilitarista –década de los 70's– se ve al Estado como problema; se observa su

intervención en la sociedad como perjudicial, caracterizada por fenómenos como apropiación de la renta pública, el clientelismo y se considera que la solución es reducir la jurisdicción del Estado para evitar la corrupción y reemplazar el control burocrático por los mecanismos del mercado. Estos sucesos van de la mano con lo que líneas arriba se mencionaba como «las reformas estructurales».

En un tercer momento Evans (1996) destaca el papel del Estado como un eje central y activo. Concluye que la respuesta no está en el desmantelamiento, sino en la reconstrucción del Estado, es decir, más allá de instrumentalizar sus capacidades para los programas de ajuste, procura ver la incidencia en los planes de desarrollo y propone analizar las características institucionales que diferenciaron a los Estados de corte mixto, predatorios y desarrollistas.

No hay que perder de vista que incluso, las teorías del desarrollo que blindan y privilegian al mercado como institución, reconocen que "la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico" (North: 1981, 20).

Es claro que Evans (1996) retoma los conceptos básicos del institucionalismo comparado (Weber, Gerschenkron, Hirschman) de complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, haciendo alusión a que si bien los mercados sólo operan cuando están apoyados en otros tipos de redes sociales más amplias, las instituciones que hacen parte del sistema estatal serían el medio oportuno para su despliegue.

De aquí que las burocracia que sostienen estas instituciones, definen las relaciones entre el mercado y la sociedad, para lo cual Evans (1996) hace referencia a «la autonomía enraizada», como la condición que tendría en cuenta el tipo de burocracia weberiana¹,

¹ De tipo profesional, meritocrática, organizada jerárquicamente, con personal capacitado, la existencia de una carrera administrativa, de forma impersonal, sin apropiación de cargos y medios administrativos bien remunerados y con rigurosa vigilancia.

con incipiente relación con el empresariado, pero con la capacidad de establecer sus preferencias y términos de coalición.

Tanto la autonomía estatal, como el enraizamiento, no funcionarían por separado sino complementarios. Al mismo tiempo, estos fenómenos dependen del carácter históricamente consolidado del aparato del Estado y de la índole de la estructura social circundante. Es así como esta autonomía enraizada viene siendo la contrapartida de la dominación del Estado predatorio y conforma la estrategia organizativa de la eficiencia del Estado desarrollista.

De acuerdo con estos autores, el tipo de Estado determina la calidad y sentido de las políticas. Conforme a las problemáticas específicas y el panorama social de la región, es inevitable que surja una pregunta: ¿América Latina se piensa a sí misma? En el caso latinoamericano, la preeminencia de un tipo específico de burocracia de corte neoliberal, aunado a la persistencia de prácticas corporativas y clientelistas, han significado la reproducción de unas relaciones Estado-Sociedad que no dan cuenta de una noción de ciudadanía plena, basada en los derechos. Por el contrario, cobran fuerza las relaciones clientelares (Garay: 1999).

Más allá de las buenas intenciones por ver un crecimiento económico con desarrollo social en América Latina, es imperativo trabajar por el Estado social de derecho. Aunque varios países de la región tienen esta tendencia, hay que hacer notar que ejemplos como el de Colombia, Chile y Perú aún están lejos de pretender la consolidación de un Estado hacia un desarrollo social. De todas maneras, la ampliación de las capacidades del Estado sigue siendo una necesidad de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido.

En concordancia con esto, Skocpol (1985) propone que la autonomía del Estado guarda una estrecha relación con las capacidades estatales para alcanzar los objetivos

oficiales, independientemente de la presión externa de grupos sociales o instancias de poder que han logrado profundos alcances en ámbitos locales, precisamente por el paradigma de acuerdos que estipulan las distintas oligarquías que ha gobernado en los últimos años en estos países.

De esta manera, las características que configuran los propios estados, junto al equilibrio de sus recursos y oportunidades, inciden en su capacidad para doblegarse u oponerse a las exigencia de actores (multinacionales, instancias multilaterales o de otra índole) para definir las políticas sociales. En síntesis, todo esto desemboca en el poder que se confiere a sí mismo y al mercado para decidir sobre el proyecto de sociedad que se propone construir una nación.

Hoy habría que evaluar bien bajo qué perspectivas se sustenta una propuesta modernizadora, ya que si bien la modernización fue asumida como el paradigma de los modelos de desarrollo, se pueden ver casos exitosos, pero también críticos. Teniendo en cuenta el amplio carácter de este fenómeno, se puede decir que se desenvuelve bajo un proceso global e interdependiente que incluye varias esferas de la vida cotidiana como la económica, política y cultural. Hay que evaluar si el desarrollo en este contexto contemporáneo depende de la internacionalización de los procesos económicos, conjuntamente con el acierto de regímenes democráticos.

Este tipo de dinámicas que predominaron en los Estados Latinoamericanos en los últimos 25 años, valoraron los instrumentos económicos para el desarrollo nacional autónomo, al tiempo que se le dio la espalda a una promoción de mecanismos de gestión pública que garantizara el ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas. De ahí que más adelante el modelo fuese profundamente cuestionado por las repercusiones que en materia social (una bomba de tiempo) reflejaron graves conflictos sociales, sobre todo en materia de pobreza y seguridad.

La modernización que se intentó por parte de los organismos público-privados, incluso con inserción internacional, han representado un legado negativo para la dimensión democrática, en la negligencia de estos procesos que restan importancia a lo social. Gran reflejo de esto es la profunda desigualdad social por la que la región es ampliamente reconocida:

“Esto es el fruto del fracaso histórico del Estado en lo que se refiere a la construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socio- económicas y mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos. La mayoría de los países de la región todavía no consiguieron construir una efectiva ciudadanía social, aun cuando se han logrado avances en los últimos años” (CLAD: 2010, 5)

En comparación con las dinámicas que han venido desarrollando otras regiones del mundo, América Latina está rezagada con respecto a los países asiáticos de industrialización tardía, porque perdió la oportunidad de participar directamente en la revolución tecnológica, de la información y del conocimiento, lo cual es imprescindible dentro del sistema educativo (Amsden: 2004). Además de esto, hay que reconocer la tendencia de estos países, la cual impactó de manera significativa en los niveles de desigualdad, con una notable variación en los indicadores socio-económicos.

Para dar este paso, estos países le apostaron a la capacidad estratégica de los Estados, políticas industriales y cualificación de los jóvenes con estabilidad laboral. Así, las acciones del Estado en el desarrollo económico de estos países tienen un fuerte vínculo con el sector empresarial, tal como la matriz de políticas macroeconómicas, comerciales, industriales y educativas implementadas por los gobiernos, que parten de un plan estratégico de desarrollo, los cuales se centran en subsidiar iniciativas privadas innovadoras, regular licencias tecnológicas y controlar las inversiones extranjeras directas (Zurbriggen: 2011).

El éxito de la conjunción de estas propuestas conlleva a contar con una estructura de elementos estratégicos para la industrialización y avance tecnológico, y una burocracia

formada, la cual no generó dispersión de objetivos en tanto desarrollaron en todo su quehacer “una práctica de gobernar el mercado”. Esta tendencia de gobernar al mercado se expresó en fuertes redes de articulación público-privadas, regulación de los procesos del mercado y de los entes privados, así como, en el trabajo articulado, enfatizada en mayor inversión en educación y capital humano con una mirada institucional socio-política (Zurbriggen: 2011).

También es interesante revisar el caso de los países nórdicos, que hoy sobresalen como los países con mejores posiciones en indicadores sociales. Su modelo se desarrolló bajo el supuesto de mantener superávit en cuentas públicas y balanzas de pagos; una baja tendencia a endeudarse; trabajar con bajo riesgo en materia de inversión financiera; aumentar los niveles de PIB con bajas tasas de desempleo, mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Así como los países asiáticos, su desafío era impulsar una estrategia de desarrollo con base en alta tecnología, articulando políticas de TIC's con políticas sociales, cuyo eje primordial es el de la educación con mira en el largo plazo. Esto también fue posible gracias a la articulación y coordinación de los actores y redes institucionales del Estado con un objetivo claro hacia la sociedad. De esta manera es como se ha transformado la estructura productiva, con un fuerte Estado social en un sistema democrático (Zurbriggen: 2011).

2.5 Democracia como posibilidad del ejercicio de la ciudadanía en las políticas sociales.

Si bien lo que se pretende es observar las tendencias en materia de políticas públicas en Colombia y Argentina, es preciso prestar atención al régimen político dentro

del cual se enmarcan las orientaciones en materia de educación y trabajo.

Se puede ver que los cambios institucionales no son variables que se transforman de un día a otro, para lo cual es oportuno avanzar en una cultura política de acción pública, que más allá de articular intereses e incidir en las agendas, provea en el largo plazo mayores espacios que nutran la democracia, donde los sistemas de protección social sean integrales.

Esto es no sólo en el plano formal de las instituciones estatales, sino en la consolidación de prácticas en las que la ciudadanía se sienta amparada tanto por la sociedad como por el Estado. Esta preocupación surge ya que aún hay disposiciones democráticas que del plano formal no trascienden al plano fáctico:

“Si bien mayoría de los países han establecido los principios básicos del Estado de derecho en sus constituciones y han organizado sus burocracias con reglamentos que las someten al imperio de la ley. Esto, sin embargo, no se cumple en la práctica. Para comprender los límites de la reforma del Estado en América es relevante determinar, antes que nada, cuáles son las reglas del juego dominantes y desentrañar la matriz político-institucional que emergió en el transcurrir histórico, para analizar cuándo esta matriz se puede caracterizar como democrática”. Zurbriggen (2007).

En esta perspectiva, tal importancia de los Estados radica no sólo en las acciones de administración pública o actividades de su aparato burocrático, sino, en el impacto real de las condiciones de la sociedad en el que inciden las formas de articulación con otros actores.

Es en la arena de la política donde las instituciones estatales y diversos grupos de interés demuestran las formas organizativas expresando los fines comunes. Así es como las estructuras de la administración pública y de las organizaciones políticas partidarias, contribuyen en gran medida a “seleccionar” los *tipos* de cuestiones políticas que se incluirán (o se evitarán) en la “agenda política” de una sociedad (Skocpol: 1995).

Ahora, dentro de las dinámicas que envuelve al Estado bajo la consigna neoliberal, sobresale el centralismo que se dio internamente en los gobiernos de manera jerarquizada

y vertical. Esta forma de orientar las políticas estatales redundó en poca autonomía para los órganos gestores y en el plano intergubernamental se caracterizó por su fragilidad en el poder local, así como por una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central, fenómeno que generó a su vez precarios niveles de participación.

Una alta gama de autoritarismos predominaron el ejercicio político de los Estados durante las los 70's hasta los 90's. En este período hubo Estados que perduraron bajo regímenes dictatoriales y otros, por medio de las democracias de turno, con una fuerte visión tecnocrática de la administración del Estado, en los que la participación ciudadana era casi nula (O'Donell: 2010).

Más adelante, en el imperativo por revertir este panorama, de manera incipiente se fueron promoviendo fuertes demandas sociales generadas por la redemocratización, en el que también se impulsó el ajuste estructural del aparato del Estado y la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional.

Teniendo en cuenta que son múltiples los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, no es fácil decidir o plantear una solución idónea para contrarrestar los frentes más neurálgicos y que inciden con mayor agudeza en la reproducción de los grandes conflictos, con relación a los cuales el Estado tiene la mayor responsabilidad de solucionar o viabilizar. Para ello, no basta con hacer intervenciones sectoriales, que implican una mayor interlocución y sinergia para tener una respuesta social de mayor impacto, valorando las adecuadas unidades de análisis e intervención: la familia, el barrio, la escuela y el territorio.

Es así como se observa que para intentar desarrollar un tipo de propuestas y consolidar las *condiciones* que generen espacios a partir de una intervención efectiva sobre las problemáticas sociales, es imperioso destacar la relación necesaria que hay entre democracia y políticas públicas para la materialización de un sistema de protección social

en clave de derechos.

No es casual que, siendo América Latina la región con mayores inequidades, se presente en sus países un gran déficit democrático, producto de la tradición autoritaria que se expresó en las dictaduras y de la fuerte visión tecnocrática de la administración pública. Aunque Colombia no ha tenido golpes de Estado de parte de las fuerzas militares, tal como se presentó en el Cono Sur, se presentaron dinámicas de opresión y represión hacia la sociedad civil de parte del Estado, en el marco de una democracia formal. Esto aplicaría para los términos que O'Donnell (2011) definiría como una *democratura*, es decir, una democracia limitada, en el sentido que tiene los mecanismos de participación y la transcendencia de ésta para una nación que está dentro de un territorio delimitado, en el que se han realizado acuerdos constitucionales, pero que en el plano fáctico el alcance de los derechos no es para todos, ni en las mismas proporciones correspondientes.

Por tanto, conjuntamente con las reformas estructurales que se están desarrollando en la región, es necesario articular la participación ciudadana y los procesos representativos de los regímenes actuales.

Entonces, se puede decir que para promocionar el ejercicio de derechos en una sociedad, es pertinente ver qué mecanismos de gobernanza, ayudan a constituir estructuras más deliberativas, más democráticas y contribuyen a superar los métodos representativos utilizados tradicionalmente.

Esto supondría que, además de involucrar un amplio espectro de intereses comprometidos en un campo específico de políticas, la intervención del Estado debe ser capaz de movilizar el proceso de elaboración de políticas públicas en la dirección de modelos deliberativos de democracia.

Lo anterior podría tener una noción idealista, si no se concreta con las limitaciones

que tiene tanto el sistema, como la sociedad para la articulación e inserción en la vida institucional. Un rasgo característico de ello es la capacidad de producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. Así como se han hecho esfuerzos para un diseño más abierto de las políticas públicas, los gobiernos deben ampliar su papel pedagógico en relación a la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad. No se trata de una nueva tutela estatal, pero sí de la creación de instrumentos que permitan el usufructo del derecho a la participación, que aún es embrionaria.

Como ruta para el análisis y propuesta de un proyecto de consolidación en la institucionalidad sobre las problemáticas a intervenir, Repetto (2009) hace recomendaciones que es pertinente tener en cuenta, tales como: a) reconocer que los problemas que afectan a la población no responden a una única causa o carencia/necesidad, sino que se trata de problemas multidimensionales; b) se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención no sólo en la familia como un todo (incluyendo las implicancias asociadas a las propias mutaciones del concepto “familia”, sino en el ámbito territorial en el cual viven los grupos sociales con problemas de bienestar y desarrollo social; c) es necesario repensar las relaciones intergubernamentales en virtud de la descentralización experimentada en gran parte de la región, y en particular en sus sectores y servicios sociales; d) es central promover cambios para generar sinergias entre los ministerios, políticas y programas sociales, con el ánimo de superar los marcados límites que tienen las acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial; y e) debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina cuando se habla política social, tanto dentro del propio campo de la política social, como en lo más general de las intervenciones de política pública (Repetto: 2009).

De igual modo, la relación que guarda el Estado, la gobernanza, la *accountability* y la democracia, desemboca en las decisiones que luego son materializadas en las políticas sociales:

“...lo cierto es que en materia de política social una cuestión crítica cuando se habla de coordinación refiere al alcance de la misma, es decir, qué tanto de lo que suele denominarse “política social” es efectivamente materia de esfuerzos de coordinación. Esto implica, a su vez, una cuestión de carácter más general de las políticas públicas de un país, en tanto implica preguntarse por el grado de coherencia que tiene esa política social (o “porción” de la misma) coordinable respecto a: i) el conjunto de intervenciones estatales; e ii) a lo que podría vislumbrarse como algo similar a “un proyecto de país” (Repetto: 2009, 13).

De acuerdo con esto, las políticas públicas conforme al plan estratégico del Estado, tendrían una proyección a largo, mediano y corto plazo; así como con una línea de acción desarrollada en tres niveles: amplio o macro, intermedio y micro. El primero de ellos es el alcance amplio, e implica coordinar tanto las políticas universales, como las vinculadas a la seguridad social contributiva y las acciones frente a la pobreza, incluyendo en ese conjunto lo que podría entenderse como protección social.

Esto se traduce en la coordinación de lo que en cada país se denomina como gasto social, el cual suele tener sus mayores volúmenes asignados a los servicios sociales declarados universales, sobre todo, a la seguridad social contributiva; en consecuencia, se requiere involucrar a una heterogénea cantidad de sectores de alto nivel, organismos estatales con historias, recursos, identidades y diversas fuerzas de poder.

Por otro lado, subyace el alcance intermedio, que responde a un sistema integral meso, el cual se basa en coordinar lo que en cada país comienza a llamarse la “protección social”. Y en cuanto al alcance acotado, que tiene su acento en un sistema integral micro, como campo privilegiado de coordinación pro-integralidad, dentro de la política social, abordados en los “programas de transferencias condicionadas” (PTCs) .

De esta manera, es relevante observar lo que ocurre con el caso de Colombia y Argentina en materia de educación y trabajo, considerando que ambos países tienen unas

particularidades demográficas distintas, debido a la historia de cada uno; pero sin dejar atrás los alcances del Estado en materia de protección integral, analizando también la normatividad que formaliza los acuerdos en materia de políticas públicas en estos sectores para la población joven de 14 a 30 años.

Es así como en el próximo capítulo se expone el caso colombiano a la luz de lo expresado líneas arriba y que parte de un análisis exploratorio de los últimos 5 años.

3. ANÁLISIS DE CASO: COLOMBIA

3.1 Contexto sociopolítico colombiano

El estudio de caso en este análisis parte de observar el contexto colombiano, desde la revisión de datos y variables, así como de la normatividad que disponen las políticas públicas en materia de educación y trabajo en jóvenes y adolescentes. En efecto, tener claridad del panorama sobre el cual se toman decisiones del diseño y ejecución de las políticas públicas en estas latitudes.

Esto resulta de vital importancia considerando que Colombia a pesar de reflejar problemáticas similares a las de los países de la región, posee particularidades geográficas y sociales, que implica una mirada específica para superar las dificultades que la caracterizan.

Geográficamente Colombia está ubicada en el extremo noroccidental de América del Sur; es el único país de esta zona emplazado entre dos amplias costas: el mar Caribe y el océano Pacífico. Además, cuenta con cinco regiones naturales: región Caribe, Pacífica, Andina, Orinoquía y Amazonía. Por estas características se destaca entre los tres países con mayor diversidad de fauna y flora (Conservation International: 2000). En consecuencia, se creería que la población joven y adolescente disfruta o trabaja partiendo de las potencialidades del país.

En materia de organización política, constitucionalmente es un Estado Social de Derecho organizado como República Unitaria Descentralizada. A lo largo de la historia política del país se destacan intensos períodos de guerra y violencia. En el siglo XIX hubo nueve guerras civiles, la última finalizó con la guerra de los 1.000 días y la pérdida de

Panamá en 1903 (Rivadeneira: 2002). En el siglo XX se acentúa la pugna bipartidista entre el partido conservador y el partido liberal que condujo al Frente Nacional, así, estos partidos se alternaron los períodos de poder hasta 1974.

En la década del 60's, en el año 1964 se fortalecen los grupos guerrilleros. Años después se visibilizan grupos de autodefensas, que se consolidan como paramilitares (Piccoli: 2005). Lo que ha generado la profunda crisis humanitaria que se reproduce y perpetúa con la implementación actual del modelo neoliberal. En los años 90's en Colombia se profundizó, como en el resto de países de América Latina, la implementación del neoliberalismo.

Hoy, a diferencia de otros países de la región, en el contexto colombiano se continúa ahondando en la ejecución de políticas que responden al modelo mencionado, perfilando el país como un enclave minero exportador, de mercados desregulados con grandes inversiones y extracción de capital transnacional.

Así, de acuerdo con el Banco Mundial el PIB para el 2011 fue de U\$ 331.654.672.814 (Banco Mundial: 2013). Se ve poco representado en materia de educación universitaria, con tan solo “el 0.3% del PIB” según el Ministerio de Hacienda Nacional (Ministerio de Hacienda: 2011, 23). Con esto se evidencia que a pesar de Colombia ostentar ventajas territoriales y como se verá más adelante, también poblacionales, es preciso direccionar el qué hacer del Estado con respecto a lo que hay y para quienes.

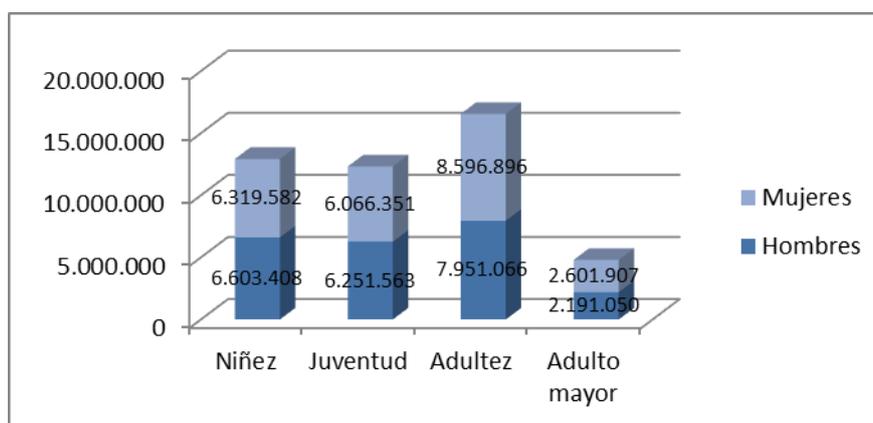
3.2 Caracterización demográfica

La estructura demográfica de Colombia cuenta con una estimación poblacional de 46'581.823 habitantes según el Departamento Nacional de Estadística –DANE–, tal como lo refleja el gráfico 1. Se encuentra que: los jóvenes de 15 a 29 años de edad son el 26,5%

del total de la población, el 13% lo representan las mujeres y el 13.5% los hombres. En este caso, se podría decir que tanto hombres como mujeres del ciclo poblacional correspondiente a la juventud están a la par, siendo un total de 12'317.914 personas. Aunque la adultez conforma el rango más alto, se deduce que Colombia es un país joven, ya que, sumando niñez y juventud se consolida el 62% de la población nacional.

Ello implica que el bono demográfico es favorable para el país, ya que, una parte considerable de la masa poblacional pertenece a la población económicamente activa. Otro margen significativo ingresaría al mercado laboral en los próximos años. De tal manera, Colombia, debería preparar la organización de esta población en sectores económicos. Es decir, en materia poblacional se cuenta con la ventana de oportunidades para el crecimiento económico.

Gráfico 2. Población por rangos etarios – Colombia



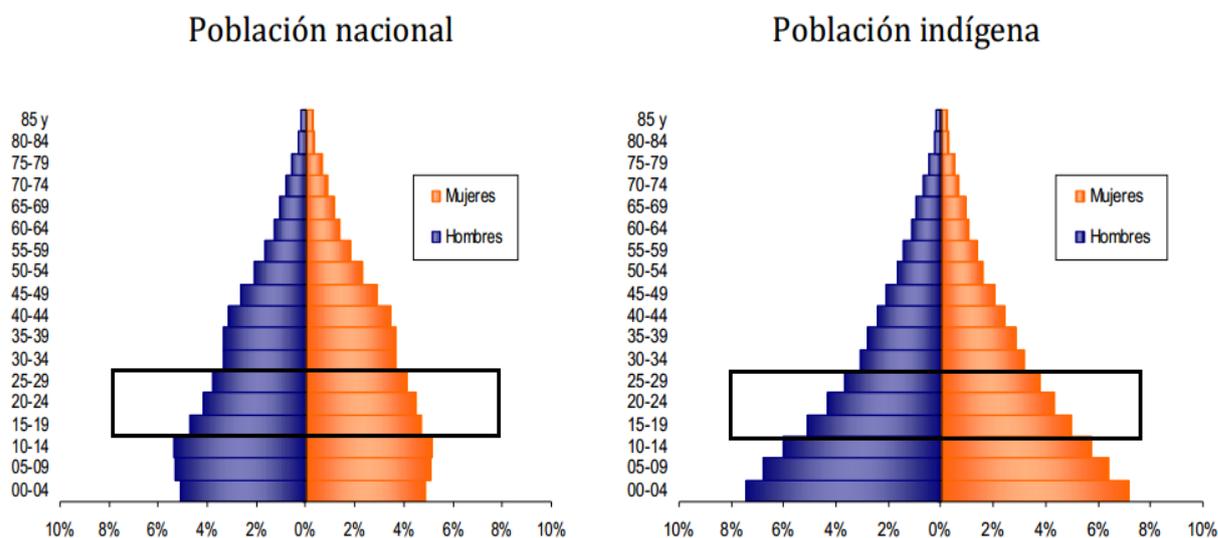
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

3.2.1 Etnias

Colombia es un país joven, se reconoce mestizo y se considera una nación pluricultural por su diversidad étnica. Siguiendo el gráfico 2 (pirámide demográfica), la población indígena y afrocolombiana representan un alto porcentaje de jóvenes. Alrededor del 22% es la proporción de población indígena para este grupo poblacional,

el cual marca una tendencia equitativa para ambos sexos.

Gráfico 3. Pirámide poblacional nacional e indígenas

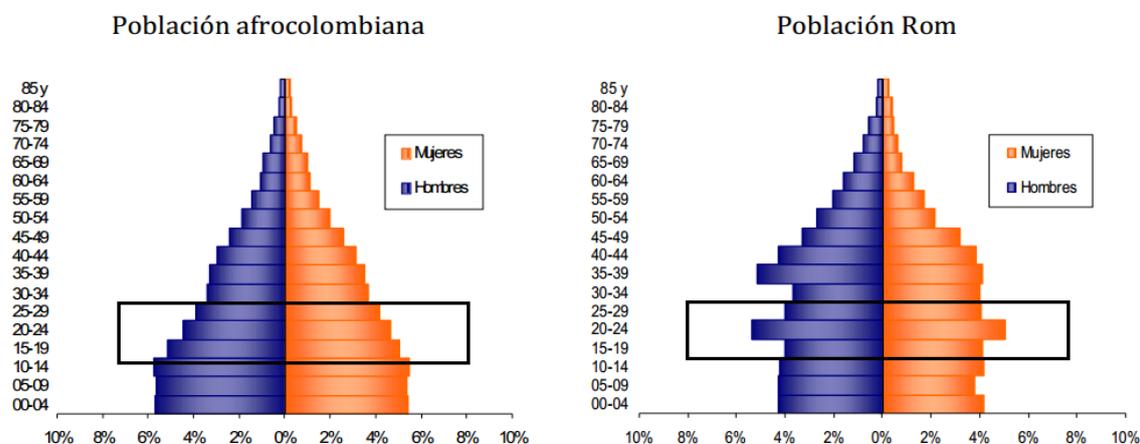


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

La gráfica 3 refleja que en las comunidades afrocolombianas, los jóvenes están entre el 15% y 20% del total de esta población, mientras que en las comunidades Rom o gitana² no hay una tendencia uniforme. Se observa un estancamiento o faltante en la población masculina de esta comunidad, lo que puede ser por procesos migratorios o el no reconocimiento como perteneciente a esta comunidad.

² Grupo étnico de tipo nómada originario del norte de la India, establecido desde la conquista y colonización europea. Se auto reconocen al mantener rasgos culturales que los diferencian de otros sectores de la sociedad nacional, entre ellos: idioma propio, llamado romaní o romanes, ley gitana y descendencia patrilínea organizada alrededor de clanes y linajes. Se encuentran concentrados especialmente en las ciudades de Cúcuta, Girón, Itagüí, Bogotá, Envigado, Duitama, Santa Marta, Cali, Sampedra y Cartagena. (DANE, Glosario de Términos 2010).

Gráfico 4. Pirámide poblacional afrocolombiana y Rom



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

En las franjas resaltadas en cada pirámide poblacional, se observa la proporción de población joven con respecto a los otros grupos etarios, en el cual según el Fondo de las Naciones Unidas para la Población – UNFPA (año), el país atraviesa por una situación de crecimiento sostenido de personas en edades productivas en comparación con la población inactiva. Este bono demográfico es identificado como oportunidad demográfica para el mejoramiento de la calidad de vida con el crecimiento económico, ya que sería un país con buen personal para la producción.

La población joven a pesar de ser representativa, participa muy poco en entornos educativos y de trabajo formal, tal como se evidencia a continuación.

Así, en el resumen global del Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones-UNFPA se tiene que, Colombia, es un país joven donde el 37% de la población tiene menos de 20 años. En materia educativa 1 de cada 3 jóvenes accede a educación superior: en las zonas urbanas del país el 33% de los jóvenes entre 18 y 25 años están enrolados en el sistema educativo; en las zonas rurales la tasa se reduce al 14%. Lo cual se refleja en materia laboral con el 15% de los hombres jóvenes desempleados, donde la cifra asciende

a 25% para las mujeres (UNFPA: 2012).

Estos rasgos son significativos en la descripción del panorama que refleja pobreza determinada por: carencias educativas y un alto desempleo, el cual asciende a 9,9% representando a 2'200.000 personas sin trabajo en el 2015. Un aspecto ostensiblemente preocupante de esta dinámica es que; el desempleo y la falta de acceso al sistema educativo han sido valorados como factores influyentes en la inserción de los jóvenes en dinámicas ilegales, incrementando las filas de grupos: paramilitares, guerrilleros, de delincuencia común, integración de redes de prostitución, contrabando, narcotráfico, etc. (Espíndola y León: 2002).

3.2.2 Migraciones

Actualmente, según el boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, hay 3.378.345 (Boletín Migratorio: 2014) de colombianos que residen en el exterior, es decir, casi el 10% de la población. Son diversas las causas del fenómeno migratorio, de tal suerte que existen amplios volúmenes conformados por refugiados, o por múltiples formas de desplazamiento económico o educativo. Esto es significativo, ya que, la dinámica migratoria se identifica como grupo económico; según datos del Banco de la República, en el 2010, el ingreso de remesas al país alcanzó los US \$4.023 millones, es así considerado uno de los sectores más sobresalientes en el aporte al PIB del país.

La tendencia se incrementa año tras año; en 1985, los colombianos y colombianas en el exterior representaban el 7,0%, mientras que la proyección para el 2020 del porcentaje es del 12,6%. En contraste a los migrantes, los inmigrantes alcanzaron para el año 2011, 110.297 personas (según el DANE), que representaron el 0,24% del total de la población. Eso demuestra que Colombia, no es un país apetecido para residir en él, ni por

sus ciudadanos ni por los extranjeros.

Es claro que este tipo de fenómenos emerjan por la carencia de condiciones económicas estables o atractivas. Así como, por la falta de políticas públicas que garanticen de alguna manera la sostenibilidad de un proyecto de vida con calidad y bienestar, en el cual, se defiendan los derechos humanos para todas las personas; en el que la ciudadanía se sienta amparada y protegida.

3.3 Políticas de orden nacional

Para observar analíticamente los alcances y la capacidad estatal para cumplir las obligaciones de garantizar los derechos de jóvenes y adolescentes, es necesario observar los enfoques de las políticas e identificar el andamiaje institucional con el que operan. En el tejido de la presente investigación se enfatizará en las condiciones de educación, trabajo y las repercusiones en la calidad de vida. En efecto, se estima relevante examinar de qué manera influyen las brechas educativas, laborales, y las perspectivas que pueden tener en la construcción de su proyecto de vida.

América Latina, es la región en la que se registran las mayores muertes por causas violentas de jóvenes y adolescentes, siendo, Colombia, el segundo país con mayor tasa de mortalidad tanto en hombres como en mujeres, además, el segundo con menor expectativa de vida con respecto a los otros países de la región. En este país, por cada 100.000 habitantes ocurren 162 homicidios de jóvenes varones cada año (UNICEF: 2012). De las líneas de base para definir los componentes claves en materia de políticas sociales en este rango etario, sobresalen algunos datos estadísticos sobre el entorno en el cual los y las jóvenes desarrollan su vida en, Colombia, los cuales vale la pena tener en cuenta en este estudio. Los datos a continuación son tomados de Cifras de la situación de

los y las jóvenes en, Colombia, publicado por Civis Colombia en el 2010:

- En Colombia existen 20 millones de pobres y 8 millones de indigentes. De estas cifras los jóvenes representan el 44,4% en pobreza y el 15,3% en indigencia, la más alta de, América Latina, según cifras de la CEPAL en 2008. Ocupa el cuarto lugar del mundo con mayor número de niños, niñas y adolescentes vinculados a la guerra interna, después del Congo, Ruanda y Myanmar.
- La CEPAL, asegura que en Colombia, la posibilidad para que un joven muera asesinado es cinco veces mayor que el promedio para América Latina. Muchas de estas muertes están asociadas a ejecuciones extrajudiciales o mal llamados “falsos positivos”.
- Del total de muertes violentas en el país, el 20% son jóvenes. El 75% de la mortalidad juvenil está asociada a causas violentas. Por lo menos, el 15% de los jóvenes en el país ha pensado en quitarse la vida.
- En Colombia existen 1.6 millones de niños, niñas y jóvenes por fuera del sistema educativo.
- Según el DANE, el desempleo de la población entre los 14 y 26 años es del 23%. Para las mujeres en el mismo rango de edad es del 31%. El 94% de las y los jóvenes trabajadores en este segmento poblacional, lo hacen en la informalidad.
- Las tres cuartas partes de los jóvenes que trabajan se les viola sus derechos laborales y se les paga por debajo del salario mínimo, gracias al contrato de aprendizaje y las cooperativas de trabajo asociado.

- En materia de salud sólo 6 de cada 10 jóvenes se encuentran afiliados al régimen de salud, teniendo en cuenta que los menores de 18 años lo están en calidad de beneficiarios de sus padres.
- En materia de participación política, el estudio de la CEPAL (2008), asegura que sólo un 6% de los jóvenes participa en algún partido político y un 3% en sindicatos. Por otro lado, el 29% se considera discriminado de los espacios de gestión pública.
- El gobierno colombiano se rehúsa a impartir directrices que obliguen a las instituciones educativas a informar a las adolescentes sobre los tres casos en que se despenaliza el aborto.

Ante este panorama, es urgente la mirada de los adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos en el ejercicio de la ciudadanía, y promover las garantías institucionales para ello. Lo que se ha propuesto en la agenda pública no ha dado resultado, porque se ha quedado en la fase asistencial, pero no de garantía de derechos de forma progresiva.

Como se ha mencionado líneas arriba, Colombia, registra una alta transición demográfica en el ciclo poblacional joven de los 20 a 30 años. Sin embargo, en este rango etario la oferta social desde el Estado es mínima, es decir, la desprotección es casi absoluta en materia de educación y trabajo. Según lo establecido en La Constitución Nacional, el Estado debe proteger a los adolescentes y jóvenes hasta los 18 años (la educación básica es hasta el 9º grado como se menciona más adelante).

Si la población juvenil -quien en principio es beneficiaria del aseguramiento familiar hasta los 18 años- deja de estudiar y no es posible la autofinanciación de la seguridad social, se puede entre ver que no hay correspondencia entre la oferta social del

Estado, la dinámica demográfica y su aprovechamiento.

3.3.1 Instrumentos de política

Dentro de los instrumentos de política pública, se tiene que el abordaje en materia de adolescencia y juventud en Colombia, parte desde inicios de los años 70's, con incipientes estrategias y programas. En el siguiente cuadro, se expone a modo de síntesis las intervenciones en materia de políticas públicas sobre el grupo poblacional juvenil; conforme al desarrollo de los períodos presidenciales en las últimas tres décadas:

Tabla 5. La juventud y la planeación en Colombia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	LÍNEAS DE POLÍTICA
Planes y programas de desarrollo (1969–1972); administración, Carlos Lleras Restrepo.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Servicio Nacional de Empleo. • Políticas educativas orientadas hacia las necesidades del mercado laboral. • Información y acceso a los servicios médicos de planificación familiar. • Políticas de bienestar familiar (ICBF), saneamiento básico rural y vivienda para las clases de menores ingresos. <p>La recreación y el deporte: tema de atención a los jóvenes. Creación de COLDEPORTES.</p>
Cambio con equidad (1982–1986); administración, Belisario Betancour	<ul style="list-style-type: none"> • Política de trabajo y seguridad social: responder al creciente desempleo (del 10,8% en 1983, en el grupo de 15 a 29 años la tasa de desempleo era del 49% y constituía el 80% de los desempleados. Como consecuencia de la contracción económica, la falta de conocimiento del mercado laboral y la escasa correspondencia entre la oferta del sistema educativo y la estructura económica del país). <ul style="list-style-type: none"> • Atención particular en salud, al grupo de edad de 15 a 30 años, el más afectado por el desempleo, la delincuencia y la drogadicción. • El Plan de juventud (nunca se realizó) como parte de la política de atención integral a la familia. • Política de justicia y seguridad ciudadana (la delincuencia era considerada en primer término como urbana y juvenil, asociada a la drogadicción, el alcoholismo y la marginalidad). • Con la celebración del año internacional de la juventud, en 1985, por primera vez el tema alcanzó importancia pública. Se conformó un consejo nacional coordinador y se realizó el encuentro nacional por una política de juventud.

	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de la política de juventud: carácter promocional de la acción institucional, participación juvenil y cambio en la consideración social de los jóvenes.
<p>Plan de economía social (1986–1990); administración, Virgilio Barco Vargas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos generales para formular una política de juventud (DNP 1988). Mirada integral a la acción de promoción juvenil en todos los sectores hacia los objetivos del desarrollo nacional; participación de la juventud en los estamentos de decisión, realización de acciones de prevención y tratamiento ante problemas sociales graves: delincuencia, prostitución, fármaco-dependencia y alcoholismo. • Plan nacional de prevención de la drogadicción (1986). El Ministerio de Salud, inicia su programa de atención a la adolescencia, con énfasis en el área de la salud reproductiva (1988).
<p>La revolución pacífica (1990–1994); administración, César Gaviria Trujillo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea en 1990 la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (cubriendo 10 ciudades del país). Promoción y cofinanciación de estructuras administrativas encargadas de la gestión municipal y departamental de la política de juventud, conocidas como “oficinas de juventud”. • Documento CONPES (1992), sobre política social para los jóvenes y las mujeres (<i>Primera política pública nacional de juventud</i>), establece cuatro grandes líneas de política: desarrollo humano (salud, educación, cultura y protección legal); vinculación a la vida económica; participación; organización y fortalecimiento institucional de la atención juvenil. <p>Entre 1990–1991, sesionó la Asamblea Nacional Constituyente y se promulgó una nueva constitución política; reconocimiento constitucional de los derechos de los jóvenes; traslado de las responsabilidades del desarrollo social a los municipios y democracia participativa.</p>
<p>El salto social (1994–1998); administración, Ernesto Samper Pizano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación, en agosto de 1994, del Viceministerio de la Juventud con miras a ofrecer una verdadera política de juventud. Este Viceministerio creó una infraestructura administrativa descentralizada, por medio de oficinas de juventud en 20 ciudades del país. En 1995, se aprobó el documento CONPES 2794, donde se reconoce al joven como sujeto de derechos y deberes y protagonista en la construcción de su proyecto de vida. • Con la promulgación de la Ley de la Juventud (Ley 375 de julio de 1997), el tema dejó de ser un asunto de gobierno y pasó a consolidarse como una política de Estado. La Ley, define al joven como la persona mayor de 14 y menor de 26 años. Su objeto es "establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud". Su finalidad es "promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano". <p>En el marco de esta Ley, se crea el Sistema Nacional de Juventud entendido como "el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la juventud". Las instancias sociales de la juventud que define la Ley son el Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales y los Consejos Distritales y Municipales de Juventud como cuerpos colegiados de representación y las organizaciones no gubernamentales que trabajan con jóvenes y demás grupos juveniles de todo orden.</p>

La juventud y la planeación en Colombia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	LÍNEAS DE POLÍTICA
<p>Cambio para construir la paz (1998–2002); administración, Andrés Pastrana Arango.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Se propone contribuir en la creación de más y mejores oportunidades de educación, trabajo, cultura y participación política para hombres y mujeres jóvenes de los sectores más pobres de Colombia. El Viceministerio de la Juventud desarrolló cinco estrategias centrales: i) impulso la promoción juvenil y las estrategias de promoción integral, ii) integración a los servicios para jóvenes, iii) desarrollo democrático y solidario de la juventud, iv) formación para el trabajo y el desarrollo productivo y v) organización del sistema nacional de juventud y fortalecimiento de los espacios de participación juvenil. El Viceministerio de la Juventud, fue eliminado de la estructura orgánica del Ministerio de Educación. •Dentro de la vigencia de este plan, en 1999, la Defensoría del Pueblo, acogiendo al artículo 28 de la Ley de Juventud, creó, mediante el decreto 846, la Defensoría Delegada para la Niñez, la Juventud, la Mujer y los Ancianos. Durante 1999, se realizó el seminario taller internacional sobre políticas e institucionalidad pública de juventud que da inicio a una estrategia denominada “Juventud de cara al tercer milenio” con el propósito de construir la Política Pública Nacional de Juventud. Las mesas temáticas de trabajo fueron: i) institucionalidad en juventud, ii) paz y convivencia, iii) salud y medio ambiente, iv) educación, ciencia- tecnología-cultura y medios de comunicación y v) empleo juvenil. •Mediante el Decreto 822 de mayo de 2000, se creó el programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud - Colombia Joven.
<p>Hacia un Estado comunitario (2002–2006); administración, Álvaro Uribe Vélez (Ley 812 junio de 2003).</p>	<p>Con relación a los jóvenes, el plan establece en el numeral C “construir equidad social”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud, con una visión de diez años, con base en la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales. • Se implementará y fortalecerá la promoción institucional de los Consejos de Juventud, entendiendo ello como el hacer visible su función, responsabilidad e importancia de estos espacios, constituidos para la interlocución entre los intereses de la juventud y las administraciones centrales de los municipios, distritos, departamentos y de la nación. • Para la protección a la familia, la juventud y la niñez, se impulsará un proyecto de ley para clarificar las competencias de la nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar. • El ICBF diseñará y ejecutará programas educativos y culturales que permitan la integración entre la tercera edad y la juventud, encaminados a la formación de valores y a la recuperación y fortalecimiento de comportamientos cívicos y el respeto a la comunidad.

<p>Estado comunitario: desarrollo para todos (2006–2010); administración, Álvaro Uribe Vélez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución en el número de años promedio de educación de la población, por lo tanto, el efecto dinamizador que tiene el crecimiento sobre el mercado laboral es importante para disminuir los efectos nocivos que en él se presentan. • En el marco de la política de lucha contra el secuestro y la extorsión, diseñará estrategias contundentes para frenar el reclutamiento de jóvenes y niños por parte de los GAML³ y el delito de trata de personas. En desarrollo de la Ley 915 de 2005, y bajo la coordinación del Comité Interinstitucional. • Prevención de la criminalidad juvenil, en las Escuelas y Colegios, el análisis de la violencia sufrida por los jóvenes y de estos como victimarios. • “Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2005-2015” • Programas en educación sexual y reproductiva, de nutrición y seguridad alimentaria con énfasis en la población joven y adolescente. • Vinculación a los niños y jóvenes en condición de desplazamiento en el sistema educativo. • Modelo de aceleración del aprendizaje para reducir los altos niveles de extra edad. Los Círculos de aprendizaje, como un puente para ingresar a la institución educativa y el modelo de Educación continuada de Cafam, para los jóvenes y adultos. • El Sena, incrementará la cobertura del programa Jóvenes en acción y Jóvenes modelos alternativos de emprendimientos, iniciativas productivas, asociatividad, empresarios, con jóvenes vulnerables del país, población urbana y rural como iniciativa del gobierno para posibilitar la empleabilidad de un mayor número de jóvenes de los estratos 1 y 2 del Sisbén. • Promoverá la movilización social por medios masivos para desestimular el consumo de sustancias psicoactivas con énfasis en la población joven, incluyendo la prevención del consumo en ámbitos escolares. Promover e incentivar la pedagogía de la legalidad, que involucre a los jóvenes y estudiantes en la aprehensión de conceptos morales y éticos a través de la educación y concientización.
<p>Prosperidad para todos (2010-2014); administración, Juan Manuel Santos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y apoyar iniciativas políticas de paz y acciones de desarrollo territorial y alternativo. • Cultura de innovación en las organizaciones sociales, instituciones públicas y territoriales, en las fuerzas militares, entre los niños y jóvenes. • Formación de personal altamente calificado, mecanismos que favorezcan la pertinencia y articulación entre el sector productivo y académico y la apropiación social de la CTel. • Todos los jóvenes, especialmente los más vulnerables en la educación media, estarán inmersos en un esquema de formación que les permita el desarrollo de competencias laborales, que facilite su inserción en la educación superior o en el mercado laboral. • Lograr un ejercicio efectivo de los derechos para la población hasta los 18 años, se dará énfasis al desarrollo de las estrategias y acciones que posibiliten la garantía en los ámbitos de: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección. • La participación de adolescentes y jóvenes en la recuperación y mejoramiento de espacios públicos y su adecuada apropiación. • De 14 a 26 años de edad, se fortalecerán los mecanismos de participación

³GAML: Grupos Armados al Margen de la Ley.

	<p>e incidencia de la adolescencia y la juventud en las decisiones que los afectan, incentivando su ciudadanía activa e identidad, en el marco de los derechos y los deberes, promoviendo de esta manera la incidencia en los espacios de implementación de políticas relacionadas con el goce efectivo de los derechos a la existencia, la participación, el desarrollo y la protección, de los adolescentes y jóvenes.</p> <p>Se promoverá el reconocimiento de las diversas formas de expresión y organización juvenil, así como, la ampliación de espacios y estrategias de participación e incidencia para adolescentes y jóvenes, como: Los Jóvenes Tienen la Palabra, los Consejos de Juventud, los Comités Consultivos de Jóvenes y las Escuelas de Derechos y Deberes Humanos, con el fin de poder contar con ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus comunidades y del país; complementándolo con acciones preventivas que contribuyan a reducir la delincuencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media: el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2 años a cargo del empresario, lo que le permitirá financiar su formación superior articulado a la oferta de financiamiento del ICETEX. •El Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados. <p>*Ley de ciudadanía Juvenil. *En proceso Conpes de prevención de delincuencia juvenil.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia de los capítulos sobre Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. El resto es autoría de Libardo Sarmiento Anzola

En lo expuesto líneas arriba, es notable que progresivamente se ha incrementado pautas o lineamientos de política pública para el grupo etario perteneciente a la adolescencia y juventud. A pesar de ser un proceso reciente, en un contexto político de violencia y conflicto, se observa cada vez más políticas focalizadas, conforme a la configuración de los fenómenos que surgen en el marco de estas realidades.

Es notorio que el tema de juventud y adolescencia sigue de la mano de instituciones que administran los temas de niñez y familia. Lo que implica, el desarrollo de un sistema de protección integral con un contenido propio hacia la ciudadanía y de reconocimiento como sujetos de derechos; es relevante ya que el horizonte de las políticas, permite una mayor estabilidad ante las crisis.

Ello eventualmente promovería la gestión de mayores espacios de participación e incursión en entornos educativos y políticos, los cuales brindarían una proyección de

las oportunidades para el campo laboral a futuro. Sin embargo, no queda claro en ninguno de los momentos descritos en la tabla anterior, el acceso bajo el principio de universalidad a la educación. Al respecto se proponen alternativas para la financiación, es decir, el individuo tiene la responsabilidad de financiar en lo posible su acceso a la educación. Por lo tanto, la garantía de los derechos aquí no es tan visible como se pensaría.

Es notorio que por encima de la educación, está en el discurso estatal la preocupación por la vida productiva de los jóvenes. En principio, es primordial que un país se preocupe ante todo por una masa de trabajo cualificada, donde la educación sería lo fundamental para cualquier sujeto antes de incursionar en el mundo del trabajo.

El llamado aquí es ver si el Estado responde a sus obligaciones con base en un carácter universal conforme a los principios de los DDHH para las políticas. O si por el contrario, esta responsabilidad la transfiere al mercado. En consecuencia, incentivar la proliferación de políticas focalizadas cuya articulación deberían ser complementos a programas, planes o proyectos.

La preocupación surge precisamente por las condiciones cada vez más adversas que tienen los y las jóvenes, lo que se traduce en la precarización de las condiciones de vida de esta población.

De aquí que, vale la pena observar el marco jurídico sobre el cual se formalizan las decisiones en materia específica sobre juventudes de tipo poblacional y sectorial en lo concerniente a educación y trabajo. Frente a esto, se tiene lo siguiente:

3.3.2 Marco jurídico

En este acápite se expone la normatividad vigente que en Colombia respalda las decisiones en materia de políticas públicas orientadas hacia la adolescencia y juventud. A

partir de ellas se establecen las directrices para el diseño y ejecución de programas, planes y proyectos. A continuación se tiene:

- Ley 375 de 1997, cuyo objeto es establecer el marco institucional y orientar las políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.

- Decreto 089 de 2000, establece los, consejos de juventud, como organismos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones e integrantes del Sistema Nacional de Juventud.

- Decreto 822 de 2000, señala que el programa presidencial Colombia joven, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tiene por objeto fijar políticas, planes y programas que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud.

- Ley 1098 de 2006, también llamado, Código de infancia y adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. En él se cambia el estatus y el paradigma de titularidad por el de, protección integral.

- Decreto 3443 de 2010, se establece las funciones del programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, Colombia joven, en el marco de la Ley 375 de 1997.

Ley estatutaria 1622 de 2013: por medio de la cual se expide el “Estatuto de ciudadanía juvenil”, el cual surge del Estatuto de ciudadanía juvenil *“Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”*, que

actualiza la Ley 375 de 1997, se encuentra vigente, y es el marco jurídico aplicable en materia de ciudadanía juvenil y consejos de juventud, este estatuto parte de un marco interpretativo centrado en: los Derechos Humanos, el enfoque diferencial y el desarrollo humano.

Estos son los recursos amparados en la Constitución Política de Colombia que obligan a las instituciones a actuar bajo un enfoque de DDHH para diseñar y ejecutar los programas y proyectos que recaen sobre esta población. A pesar de ello, existe un vacío entre: la formalidad de las normas, las dinámicas institucionales y el contexto socioeconómico y político del país en la relación nación-territorio. A continuación se expone cómo a partir de esta normatividad se crean algunas instituciones para materializar los lineamientos generados a partir de la normatividad referente para abordar los temas en materia de adolescencia y juventud.

3.3.3 Instituciones

Las principales instituciones del ejecutivo del gobierno nacional, que tienen dentro de sus competencias ejecutar los lineamientos de política pública para la población joven y adolescente tendientes a la atención de las necesidades son:

Programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, Colombia Joven: creado mediante el Decreto 822 del 8 de mayo de 2000, como un programa adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. A partir del Decreto 1984 del 15 de julio de 2006, se establece que ejercerá sus actividades bajo la supervisión de la Vicepresidencia, donde el objetivo es establecer la política, planes y programas que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud colombiana.

Tal como lo establece el Artículo 2º del Decreto mencionado líneas arriba: “promoverá la coordinación y concertación de todas las agencias del Estado y de las demás organizaciones sociales, civiles y privadas, en función del pleno desarrollo del Sistema Nacional de Juventud establecido en la Ley 375 de 1997 y de los sistemas territoriales de atención interinstitucional a la juventud, e impulsará la organización y participación juvenil en el campo económico, tecnológico, político, social y cultural y la vinculación de los jóvenes colombianos con la globalización y el desarrollo universal” (Presidencia de la República: 2000).

Las iniciativas por medio de las cuales se desarrolla este programa a nivel nacional son tres:

El *Golombiao*: se genera en el 2003, de la alianza entre entes gubernamentales y la cooperación internacional. Utiliza el fútbol y el deporte para fortalecer las habilidades de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y sus comunidades en la construcción de proyectos de vida que aseguren su desarrollo y que estén alejados de la violencia, mediante la promoción de la participación, la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y la equidad de género.

- Consejos de juventud: son organismos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones e integrantes del Sistema Nacional de Juventud, que opera en departamentos, distritos y municipios a nivel nacional, conforme a lo dispuesto en la Ley 375 de 1997 y de acuerdo con los criterios, reglas y orientaciones del presente decreto.

Pueden pertenecer a dichas iniciativas los adolescentes y jóvenes que se encuentren en el rango de los 14 a 26 años de edad, participando como candidatos, por listas independientes, siendo candidatos representantes de organizaciones juveniles, o por elección especial. Esta última, posibilita, la elección de las minorías en cada territorio,

tales como: jóvenes afrocolombianas, indígenas, campesinos, desplazados y raizales. Para la conformación de un consejo departamental de juventud, es necesario que el 50% de los municipios del departamento presente consejo municipal de juventud.

- Generación de oportunidades económicas: consiste en el acuerdo de agendas de trabajo con las entidades públicas y privadas que promueven el emprendimiento y la generación de empleo en el marco de la Ley 1429 de 2010. También, incluye las alianzas con el sector privado donde es posible que las empresas manifiesten interés en contratar a jóvenes sobresalientes, menores de 28 años. El programa genera canales de sensibilización en temas de responsabilidad social, para que los empresarios brinden verdaderas oportunidades y opciones de trabajo a los jóvenes del país.

Estos parámetros intentan promover las distintas iniciativas, estrategias y acciones que le apunten a la divulgación de los beneficios de la Ley de Formalización y Generación de Empleo, la cual, permite a las empresas ahorrar costos en relación con su impuesto de renta y parafiscales por cada joven menor de 28 años que vinculen laboralmente. De otra parte, también existen beneficios económicos para los emprendedores que formalicen su empresa y apoyen en la generación de oportunidades de trabajo y esto se traduzca en más empleo y menos pobreza para los y las jóvenes.

En este tipo de iniciativas en el corto y largo plazo el Estado se despoja de su responsabilidad de garante de derechos laborales, así como, educativos y pasa a ser asumida por cada individuo. A mi juicio, en este sentido, el problema de la pobreza sólo llega a mitigarse, ya que se convierte en un asunto de ingresos y no de calidad de vida sostenible. En el sentido que si no se promueven políticas educativas y laborales con enfoque en derechos, que incluya en la corresponsabilidad a la empresa privada, probablemente el contexto económico que es muy variante afecta la estabilidad y la capacidad para hacer un proyecto de vida acorde con lo que cada sujeto desde su

autonomía defina como lo que quiere ser y no sólo estar condicionado a partir de las crisis que vienen en el futuro.

3.4 Educación: ¿oportunidad para el salto social?

La educación más de ser un derecho fundamental en la Constitución Colombiana se constituye como uno de los pilares para las transformaciones sociales de las naciones. Desde ahí, se construyen los primeros elementos de socialización y de construcción de un proyecto de sociedad. En el próximo párrafo se revisará la normatividad que sustenta el quehacer institucional para garantizar o proveer este derecho.

3.4.1 Marco Jurídico

- Ley General de Educación, Ley 115 de 1994: es la ley que da los lineamientos de política pública en materia de educación, tanto la básica que termina en el grado 9, como la técnica y universitaria. Esta norma creada en el primer quinquenio de los años 90's, concibe la educación como derecho en términos de servicio. Tal como se establece en el Artículo 1º: “La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación (...)” Así como en el Título IV de esta ley “Organización para la prestación del servicio educativo” en este sentido, está expuesto a lo largo del texto.

- Ley 30 de 1992, Ley de Educación Superior: es la que regula el sistema de educación superior en Colombia. Se encuentra bajo los preceptos del modelo neoliberal, según el cual, la educación como derecho se privatiza. En el Artículo 2º es considerada como “un servicio público cultural (...)”; esta Ley, también se reconoce como Ley de autonomía universitaria, para el caso de las universidades públicas, es imperioso el propósito de la autofinanciación de las universidades; aquí es claramente perceptible el

desprendimiento de las responsabilidades del Estado, véase el Artículo 57: “Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo. Los Entes Universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponde.”

De esta manera y bajo el argumento de la autonomía universitaria, se establecen unos filtros, que afectan la capacidad de financiación de la educación y se restringe hacia unos pocos. Es así como, se coarta el derecho a la educación a muchos jóvenes, ya que, no cumple con el principio de universalidad. De esta manera, se puede ver que el acceso al pregrado e iniciar una carrera universitaria en las universidades públicas tal como lo estipula el Artículo 14° “son requisitos para todos los programas de educación superior además de los que señale cada institución los siguientes: a) para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado el examen de estado (...)” (Ley 30 de 1992).

En consecuencia de lo estipulado líneas arriba, las instituciones que ejecutan las directrices en materia de educación materializan los derechos desde una perspectiva de mercado, aunque su naturaleza sea para la garantía conforme al principio de universalidad contemplado en los acuerdos internacionales y en la carta política nacional.

3.4.2 Instituciones

- Ministerio de Educación Nacional: es la institución perteneciente al gabinete del ejecutivo responsable de direccionar las políticas y asuntos técnicos y disciplinarios concernientes con la educación en Colombia.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior–CETEX: fue creado por el Ministerio de Educación Nacional con el fin de promover la educación superior en, Colombia, a través de su financiación con créditos a las personas que aspiran estudiar, ya sea con recursos propios o de terceros.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior–ICFES: institución adscrita al Ministerio de Educación Nacional, que a diferencia de las descritas líneas arriba, se especializa en los procesos de evaluación y aplicación de pruebas del sistema educativo.
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación–Colciencias: está encargado del diseño y coordinación de estrategias de investigación, tecnología e innovación en el país.
- Servicio Nacional de Aprendizaje–SENA: es la institución pública nacional de aprendizaje o enseñanza técnica adscrita al Ministerio del Trabajo.

La educación formal⁴ en Colombia está reglamentada a través de la Ley General de Educación que es la Ley 115 de 1994, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, se define la organización de la educación formal en los siguientes niveles: preescolar, básica (primaria y secundaria, de primero de primaria hasta noveno de bachillerato) y media grados 10 y 11. También hace parte la educación superior como eje de profesionalización.

⁴ Título II, Estructura del servicio educativo 1° Educación Formal Sección Primera, Disposiciones comunes, Artículo 10° *Definición de educación formal*. “Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos” (Ley 115 de 1994).

Lo establecido en el Título IV como la “Organización para la prestación del servicio educativo” define la política pública de educación nacional. La cual a la vez es regida por el plan decenal de educación y los planes sectoriales⁵. Es de resaltar que a lo largo del texto de la Ley General de Educación, se hace referencia a la educación como la prestación de un servicio, no como derecho. Es contradictorio aun cuando la Constitución Nacional, incluye el Derecho a la Educación como un derecho fundamental. De ahí, se deduce que el tipo de modernización del Estado que ha prevalecido en el país, obedece a las políticas de corte neoliberal que se profundizaron en los años 90’s y que aún continúan reproduciéndose en las políticas nacionales cuando se trata de derechos fundamentales como la educación, la salud y el trabajo.

Son pocos los jóvenes que logran acceder a la educación superior luego de haber culminado el ciclo básico, y más difícil aún si es en una universidad pública. Esto se explica, porque la dinámica de acceso es competitiva entre aquellos los estudiantes que alcanzan los mejores puntajes en las *Pruebas de Estado*, las cuales son obligatorias para acceder a cualquier institución de educación superior.

Las pruebas de Estado son realizadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior- ICFES. Tal como lo contempla la Ley 30 de 1992, por la cual se “organiza el servicio público a la educación”, el Congreso de Colombia, decreta Título I Fundamentos de la educación superior, Capítulo I Principios, el Artículo 5º “La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso” tal como se ve reflejado en los cuadros que se exponen más adelante.

⁵Título IV, Organización para la prestación del servicio educativo, Capítulo 1, Normas generales Artículo 72. *Plan Nacional de Desarrollo Educativo*. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo.

Por lo tanto, el acceso o el derecho a la educación superior para ser profesional no guarda el principio de universalidad, no discriminación del derecho, además de no ser gratuito en el caso de las universidades estatales⁶, se asigna una matrícula semestral cuya liquidación se determina de acuerdo con tres variables: I) estrato socioeconómico al que pertenece el estudiante (esto se determina de acuerdo a los recibos de servicios públicos domiciliarios que presente), II) tipo de colegio (público o privado) o mensualidad del colegio en el que estaba estudiando el último grado, y III) capacidad de pago de los acudientes (salarios de los acudientes).

Consiguiente, para una persona que quiera acceder a la educación superior tiene que pensar en cómo pagar o invertir. Por ejemplo, el promedio de la matrícula semestral para el 2012, en las universidades privadas oscila desde 3'383.668 (USD \$ 1.775) es decir, 5,97 salarios mínimos mensuales (SMM) hasta \$11' 400.414 (USD \$ 5.979) que representa 20,12 SMM, esto teniendo en cuenta que a diferencia de las universidades públicas el valor puede ser entre 5 y 10 veces más alto (Observatorio de la Universidad Colombiana: 2012).

Entre otras consideraciones, es notable que el Estado colombiano en materia de inversión social no prioriza la educación; estableciendo un paralelo con las fuerzas militares, es obligatorio la prestación del servicio militar para todos los hombres, y no la educación. Teniendo en cuenta que por ejemplo, según lo que está contemplado en la Ley 30 de 1992, en su Artículo 2. “La Educación Superior es un *servicio* público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”. Conforme a esto, la educación superior en el país no es considerada como un derecho, sino como un *servicio* y como tal, transable de

⁶ Según esta Ley, y lo contemplado en el Artículo 16. Las Instituciones de Educación superior son a) Instituciones Técnicas Profesionales. b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas. c) Universidades. Y conforme al Artículo 23. Por razón de su origen, las instituciones de Educación Superior se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria.

no garantía o responsabilidad primordial de parte del Estado.

3.4.3 Acceso al Derecho a la educación

Teniendo en cuenta lo expresado líneas arriba, no es de extrañar que el nivel de cobertura a nivel nacional es bajo, de cada 100 jóvenes egresados de colegios, aproximadamente 20 o 25 ingresan a una institución de educación superior, de los cuales se gradúa una mínima parte, que no alcanza al 50% de los matriculados.

Dentro de las principales causas de deserción escolar, se identifica la insuficiencia de recursos económicos, la escasez de cupos, las responsabilidades familiares a temprana edad (ENDE: 2011), y para muchas personas el impedimento de estudiar y trabajar al tiempo imposibilita el acceso a la universidad pasando del colegio al restringido y precario mercado laboral.

La tabla 2 refleja la capacidad del sistema de educación superior y por ende permite ver el acceso y la permanencia en éste. Los sectores analizados son: el oficial, el privado. Y según el carácter institucional, las instituciones: técnicas profesionales, universitarias o escuelas tecnológicas. Se analizan en las universidades el nivel de formación en el pregrado⁷ y tecnológica, técnica profesional, universitaria y como nivel académico.

Tabla 6. Acceso al Sistema de Educación Superior en Colombia 2011

	Hombres'	Mujeres'	2011-1	Hombres'	Mujeres'	2011-2	Total Año
Inscritos	305.859	321.566	627.425	203.237	206.967	410.204	1.037.629
Admitidos	157.311	162.875	320.186	119.935	113.775	233.710	553.896
Matriculados⁸	123.131	121.786	244.917	95.491	94.267	189.758	434.675
Graduados	28.514	34.395	62.909	35.863	44.598	80.461	143.370

Fuente: Elaboración propia, con base en los cuadros de salida.
Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SINES.

⁷ Pregrado hace referencia al primer semestre de la carrera profesional en las universidades.

⁸ Matriculados en Primer curso.

En primera instancia, es notable que de la totalidad de personas inscritas sólo la mitad logran ser admitidas al Sistema de Educación Superior quienes representan el 53,3%. Esto sin estimar la población que no lo intenta. En segunda instancia, existe una brecha entre inscritos, admitidos, matriculados y personas que logran obtener el grado. Esto corresponde a que sólo el 13,8% de las personas inscritas se gradúan y de los admitidos, el 25,8%. Del total de las personas matriculadas, sólo alcanzan a terminar todo el ciclo educativo el 33% en las instituciones de educación superior oficiales y privadas.

Esto da cuenta de la baja cifra de personas que acceden a la educación superior, y del reducido margen de quienes logran completar el ciclo educativo. El cual, trasiega por diversos filtros: las pruebas de Estado, los exámenes de ingreso, entrevistas, pagos de inscripciones, costos de matrículas, y la superación de diversas situaciones.

El hecho del alto costo de la educación superior y que terminar los primeros estadios implique superar diversas dificultades, refleja también una alta competitividad para el acceso al mercado laboral.

Ahora, revisando sólo el sector oficial, se puede notar que es menor la cantidad de personas con acceso al Sistema de Educación Superior: del total de inscritos en instituciones oficiales o privadas, ingresan el 11,3%; graduándose de las universidades oficiales el 4,6% del total. Lo que manifiesta este margen es que el papel del Estado en la profesionalización de los estudiantes es marginal.

Tabla 7. Acceso al Sistema de Educación Superior en Colombia en universidades oficiales

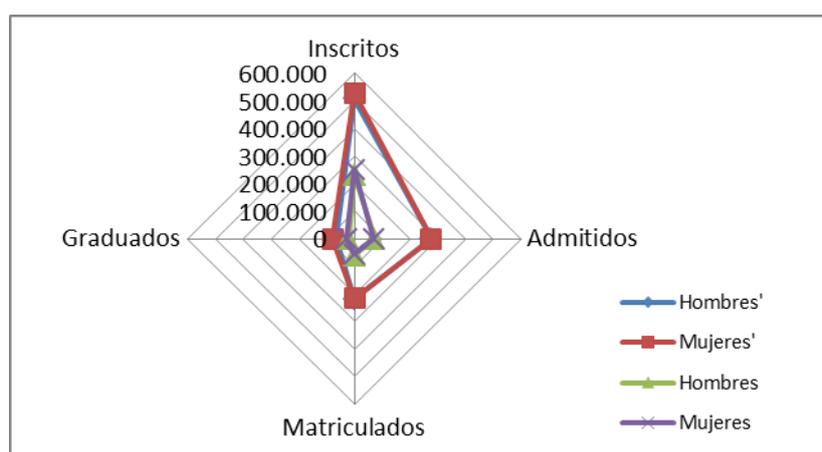
	Hombres	Mujeres	2011-1	Hombres	Mujeres	2011-2	Total Año
Inscritos	143.498	157.195	300.693	88.019	93.578	181.597	482.290
Admitidos	42.046	42.374	84.420	30.561	27.871	58.432	142.852
Matriculados	33.281	31.218	64.499	27.075	24.923	51.998	116.497
Graduados	9.786	12.563	22.349	11.249	14.253	25.502	47.851

Fuente: Elaboración propia, con base en los cuadros de salida.
Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SINES

Es así que la formación de la gran mayoría de los estudiantes del país está en manos de entes privados, lo cual ha repercutido en la proliferación de “universidades de garaje” (Observatorio: 2007) (Portafolio: 2011), término que denota aquel establecimiento que recluta unos cuantos profesores de cátedra donde opera más la noción de la educación como negocio, sin calidad ni proyección social.

En el siguiente diagrama (gráfico 4) se visualiza la diferencia entre las variables pertenecientes al Sistema de Educación Superior y brecha que presente entre el total del sistema educativo y la universidad pública. Ambas redes guardan proporción entre sus variables, donde lo más notable es la cantidad entre las personas inscritas y las graduadas para ambos casos.

Gráfico 5. Brecha entre el Sistema de Educación Superior y la universidad pública



Fuente: Elaboración propia, con base en los cuadros de salida.
Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SINES

De esta manera se dinamiza la educación superior en Colombia, de la misma manera que el acceso a las oportunidades disponibles para la población. Esto se explica

debido a que el sistema educativo superior actúa bajo lógicas de competitividad que se reflejan más adelante en el mercado laboral. En este sentido, la Ley 30 de 1992, condecora u ofrece el cupo o acceso a las instituciones de educación superior a quienes hayan obtenido los mejores puntajes en las pruebas de Estado a nivel nacional o a los mejores estudiantes de los 32 departamentos del territorio colombiano:

Artículo 99. *“Puntajes altos en los exámenes de estado. A los cincuenta (50) estudiantes del último grado de educación media que anualmente obtengan los más altos puntajes en los exámenes de Estado realizados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES; se les garantizará el ingreso a programas de educación superior en instituciones del Estado. De igual beneficio gozarán los estudiantes de último grado de educación media que ocupen los dos primeros lugares en cada uno de los departamentos, según las mismas pruebas”* (Ley 30 de 1992).

Con esto se visibiliza que los estímulos son realmente pocos y centralizados, no se alcanza a promover ni siquiera 2 estudiantes por departamento.

La despreocupación o la transferencia de responsabilidad de la educación a cargo del Estado hacia entidades privadas, es clara, ya que, se le confiere el carácter de servicio y no de derecho. Tal como lo señala la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, en su Artículo 1. Objeto de la ley. *“(…) 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”*.

Se tiene la Ley 30 de 1992: *“Por la cual se organiza el Servicio Público de la Educación Superior”*, además, el proyecto de Ley 112 de 2011, *“Por el cual se organiza el Sistema de Educación Superior y se regula la prestación del Servicio Público de la Educación Superior”*. Con esto se acentúa que durante dos décadas, el impacto de considerar la educación como un servicio repercute de manera directa en la vida de los

jóvenes y por ende en el desarrollo del país, el cual no tiene a este sector como eje estratégico para el avance de la población y el beneficio de la calidad de vida de las personas.

Teniendo en cuenta que estas políticas estatales radican en obviar el peso que representa los derechos y en esa misma medida el de la ciudadanía, las políticas se configuran bajo la relación servicio–cliente. Lo cual responde a las medidas dictadas para la profundización e implementación del modelo neoliberal.

3.4.4 Educación para el trabajo

El tipo de educación fomentado en Colombia, para la promoción del empleo en jóvenes y la educación informal, están regidos por la ley 1064 de 2006, titulada, *Educación para el trabajo y el desarrollo humano*. La Ley es regulada por el Ministerio de Educación Nacional, y tiene el carácter de educación continua conforme al decreto 2020 de 2006. Se reglamenta por medio del Decreto 2888 de 2007, derogado y reemplazado por el Decreto 4904 de 2009.

Sin embargo, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), considera en sus Artículos 26 y 32 los lineamientos para desarrollar la política de educación para el trabajo, así como herramientas para ello⁹.

⁹ “Artículo 26. *Servicio especial de educación laboral*. El estudiante que haya cursado o validado todos los grados de la educación básica, podrá acceder al servicio especial de educación laboral proporcionado por instituciones educativas o instituciones de capacitación laboral, en donde podrá obtener el título en el arte u oficio o el certificado de aptitud ocupacional correspondiente.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA y el sector productivo, establecerá un Sistema de Información y Orientación Profesional y Ocupacional que contribuya a la racionalización en la formación de los recursos humanos, según los requerimientos del desarrollo nacional y regional”.

“Artículo 32. *La educación media técnica*. prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior.

Estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia.”

De alguna manera la educación no formal está diseñada para los pobres y garantizar el *status quo* en esta capa social. Es decir, no se busca la profesionalización de los jóvenes para acceder a un ámbito laboral con mejores condiciones y menores riesgos. De acuerdo con los datos analizados líneas arriba es evidente que sólo se puede profesionalizar una mínima parte de los jóvenes que alcanzan a ingresar al sistema educativo. Más adelante se observa cómo el nivel de ingresos de los jóvenes es bajo.

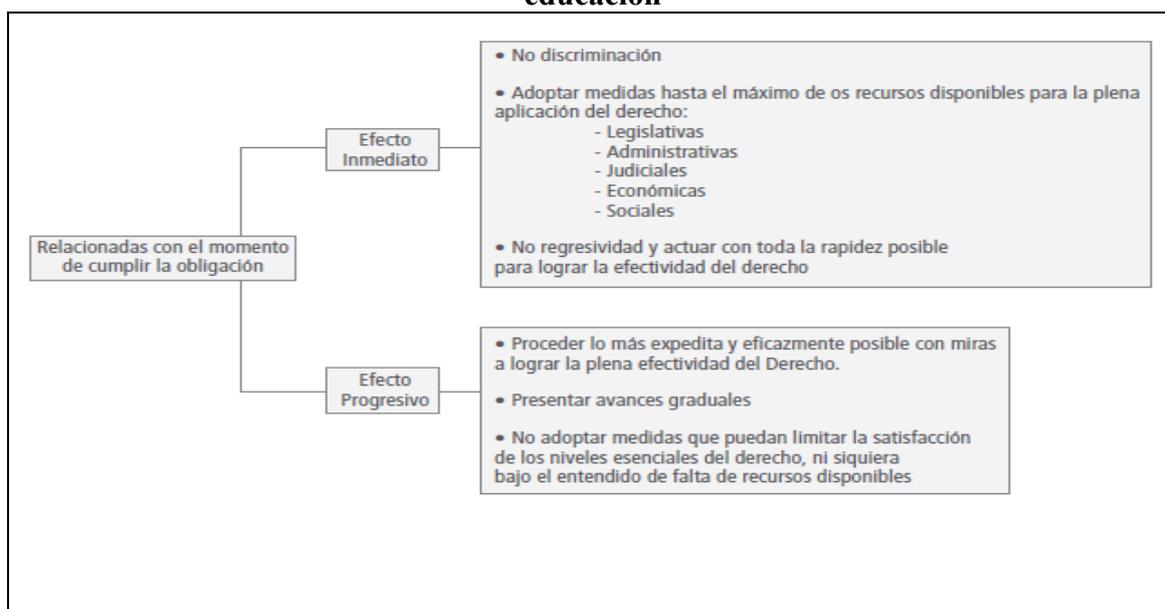
Quienes acceden a las instituciones de educación técnica, tecnológica e informal son personas generalmente pertenecientes a estratos medios y bajos, cuya preparación es de tipo técnico. En el mercado laboral colombiano dicha población representa los salarios más bajos, según el Observatorio Laboral del Ministerio de Educación (2010), los sectores mejor remunerados son: 1. Geología, 2. Ingeniería de minas, 3. Economía y finanzas, 4. Medicina, 5. Ingeniería eléctrica, 6. Ingeniería mecánica, 7. Mercadeo y publicidad, 8. Ingeniería industrial, 9. Ingeniería electrónica y 10. Derecho. Y lo obtienen aquellas personas que cuentan con el título de profesionales universitarios. Es decir, la educación no cumple con el propósito de generar movilidad social, ya que aquellas personas que estudian no lo hacen bajo el principio de lo quieren ser, sino de lo que pueden materialmente financiar. Adelante se expone un esquema del carácter deontológico de la educación.

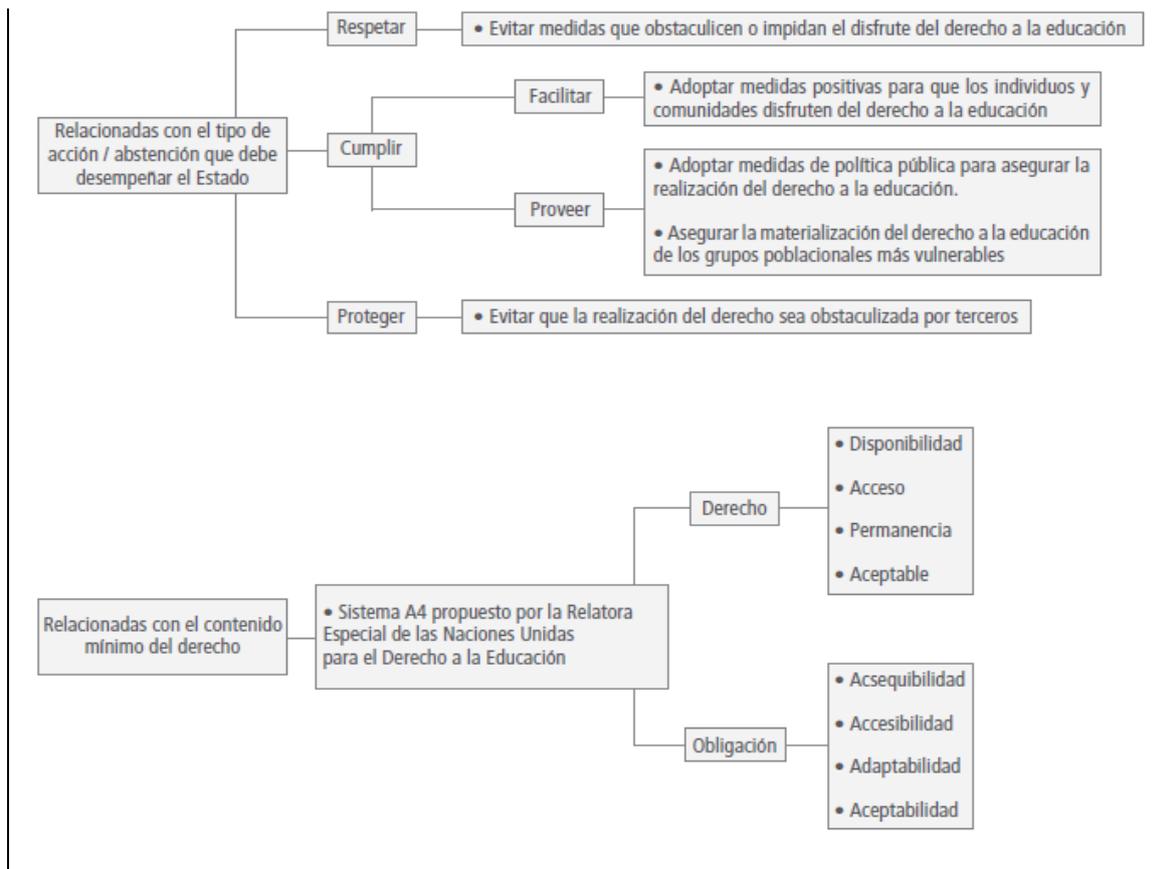
El Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación (2004), publicado por la Defensoría del Pueblo, advierte las obligaciones del Estado colombiano en materia educativa. En él, es notable la progresividad de este derecho, en la búsqueda de una plena efectividad del derecho, los

avances graduales, la satisfacción, y que el país tenga retrocesos tal como se ha analizado líneas arriba.

Dentro de los aspectos más importantes que resaltan en el siguiente diagrama (gráfico 5) es lo que tiene que ver con la protección del derecho a la educación. La importancia de los enfoques de política tiene están conexos al alcance de las decisiones que se toman y el impacto en el corto y largo plazo. Por ejemplo, para el caso de Colombia, las directrices de las políticas han incidido también en la forma como se dinamiza el mercado de trabajo de los jóvenes.

Gráfico 6. Obligaciones del Estado colombiano con relación al Derecho a la educación





Fuente: Luis Eduardo Pérez Murcia *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación*

3.5 Derecho al trabajo

Dentro de los elementos constitutivos de la protección social, en materia de políticas públicas, la fuerza laboral subyace como agente que materializa las condiciones de vida de la población adolescente y joven. También de la manera en la que se da el aprovechamiento del bono demográfico o de la ventana de oportunidades para crecer económicamente.

En consecuencia, se expone la normatividad en la que Colombia, está suscrita a nivel nacional para el desarrollo de actividades laborales en la población joven. Aquí es evidente la contradicción entre la amplia normatividad y lo que sucede en el terreno fáctico.

3.5.1 Normatividad

- Ley 1098 del 2006-Código de la infancia y la adolescencia: expone las disposiciones basadas en la Convención de los Derechos del niño de 1989, promoviendo la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, el cual parte del cambio de paradigma al considerar a esta población como sujetos titulares para que asuman el rol de sujetos de derechos. También establece las condiciones del sistema de Responsabilidad penal para adolescentes.
- Código Sustantivo del Trabajo: es la norma que regula las relaciones laborales individuales y colectivas decretado desde 1950, pero ha sido actualizada continuamente con la Ley 1429 de 2010: Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010 Congreso de la República, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

En materia laboral la edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar es de 15 años según lo contemplado en el Artículo 35 de la Ley 1098 del 2006. Según la cual, para ejercer cualquier labor remunerada, los adolescentes deben tener la autorización del Inspector de Trabajo o del ente territorial. Esta autorización se debe solicitar a los entes en casos de trabajo de niños y niñas menores de 15 años, el tiempo de trabajo no debe superar las 14 horas semanales para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, recreativo, cultural o deportivo. No obstante, estas normas de alguna manera legitiman el panorama social colombiano marcado por prácticas de explotación hacia esta población.

Por otro lado, las dinámicas laborales en adolescentes están reglamentadas por el

Código Sustantivo del Trabajo¹⁰ que en su Artículo 161, considera que los mayores de catorce y menores de dieciséis años podrán trabajar máximo seis (6) horas diarias y treinta y seis (36) horas a la semana. Y para los que están entre dieciséis y dieciocho años la jornada ordinaria no podrá exceder de ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) a la semana.

Por lo tanto, a pesar del Estado tenga la intención en el cuidado laboral de los jóvenes, es notable la responsabilidad que queda por fuera, sobretodo en trabajos de menor formalización tal como es el caso de los servicios domésticos. Situación en la cual los trabajadores se encuentran a expensas de las condiciones del empleador o patrono.

El Departamento Nacional de Estadísticas–DANE considera e incluye en las encuestas de información económica y laboral el margen de los indicadores e índices: Personas en edad de trabajar PET, el cual corresponde a la población que puede hacer parte del mercado de trabajo: “Este segmento está constituido por las personas de 12 años y más en las zonas urbanas y 10 años y más en las zonas rurales” (DANE: 2014).

Es de anotar los altos niveles de informalidad que se registran en la dinámica laboral del país aunado a la alta tasa de desempleo. Parte de la población de niños, niñas y jóvenes no cuentan con la autorización formal, ni con las condiciones laborales idóneas para realizar actividades remuneradas, por lo contrario, hay un alto índice de explotación

¹⁰ Capítulo VI. Trabajo de menores de edad. Artículo 171. Edad mínima. Modificado por el art. 4, Decreto 13 de 1967. El nuevo texto es el siguiente:

1. Los menores de catorce (14) años no pueden trabajar en las empresas industriales, ni en las empresas agrícolas cuando su labor en éstas les impida su asistencia a la escuela.
2. Los menores de dieciocho (18) años no pueden trabajar durante la noche, excepto en empresas no industriales y en el servicio doméstico y siempre que el trabajo no sea peligroso para su salud o moralidad.
3. Los menores de dieciocho (18) años no pueden trabajar como pañoleros o fogoneros, en los buques de transporte marítimo.
4. Todo patrono debe llevar un registro de inscripción de todas las personas menores de dieciocho (18) años empleadas por él, en el que se indicará la fecha de nacimiento de las mismas.

laboral, según el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar–ICBF ha tenido que intervenir con sanciones y retenciones de estas personas alejándolas de sus familias quienes son los principales actores explotadores.

Conforme con el DANE el 10% de los niños y niñas que viven esta condición no pueden estudiar, además de estar asociado a un alto índice de accidentes caseros por cortadas, intoxicación, quemaduras, caídas y situaciones de maltrato infantil. Lo que argumentan es que 56.788 niños y niñas tienen que hacer oficios porque sus padres trabajan y 17.334 porque no hay otra persona que los haga. Dicha problemática afecta en mayor medida a las niñas.

Estos casos se suman a los más de 1600 reportes de víctimas de trabajo infantil registrados en la campaña “Yo digo aquí estoy”. El interés de esta campaña es ubicar y ver cuáles son las labores que están haciendo los menores de edad cuando podrían estar vinculados al sistema educativo.

Esta situación, se reproduce a través de los ciclos vitales: empieza en la niñez, pasa a la juventud profundizando las condiciones de miseria e inequidad en la sociedad y luego en el ámbito laboral ya sea en jóvenes o adultos. Es de anotar que el régimen laboral en Colombia, ha tenido múltiples reformas con una tendencia hacia la flexibilización de las condiciones contractuales entre los empleados, empleadores y el Estado en materia de garantías de derechos y responsabilidades frente a al sistema de protección social y prestaciones sociales.

El rasgo más significativo de estas políticas ha sido la ampliación de la jornada ordinaria, contemplado en el Artículo 25 de la Ley 789 de 2002¹¹, y en el Código

¹¹ Ley 789 de 2002 “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”

Sustantivo del trabajo en el Artículo 160¹², la cual estipula que esta jornada ya no es de 6:00 a. m a 6:00 p. m sino de 6:00 a. m a 10:00 p. m, por lo tanto, se suman 4 horas diarias al tiempo laboral. Ello implica la disminución del salario real, así como, la reducción del pago de las horas extras a los trabajadores, lo que también disminuye hasta llegar a ser casi nulo.

En el paquete de medidas flexibles, también se tiene que dentro de las actividades fuera de la regulación de la jornada máxima de trabajo según el Código Sustantivo del Trabajo¹³, están las actividades relacionadas con el servicio doméstico, en las cuales muchos jóvenes desplazados, en especial mujeres inician su vida laboral.

Por otro lado, la Ley 189 del 2002, deslaborizó la relación con contratos de aprendizaje; antes eran contratos especiales de vínculo laboral y ahora sólo figura como aprendices sin responsabilidad de vínculo laboral con un auxilio, que equivale a medio salario mínimo, pero sin las prestaciones que originaba dicho contrato. Eso en lo general frente al aprendizaje.

Conforme a los paquetes de políticas neoliberales, el trabajo en Colombia, es uno de los ítems donde más se vislumbra la profundización del modelo. Por ejemplo, el salario mínimo en los últimos años ha sido decretado directamente por el gobierno argumentando que no se ha podido llegar a un acuerdo, amparado por el Artículo 147 del Código Sustantivo del trabajo¹⁴. Así como, también la disminución de la tabla de indemnización

¹² Artículo 160. Trabajo ordinario y nocturno. Modificado por el art. 25 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:

1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p. m.).
2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

¹³ “Artículo 162. Excepciones en determinadas actividades.

1. Quedan excluidos de la regulación sobre la jornada máxima legal de trabajo los siguientes trabajadores:
 - a). Los que desempeñan cargos de dirección, de confianza o de manejo;
 - b). Los servicios domésticos ya se trate de labores en los centros urbanos o en el campo”

¹⁴ Artículo 147. Texto modificado por la Ley 50 de 1990:

2. El Consejo Nacional Laboral, por consenso fijará salarios mínimos de carácter general o para cualquier región o actividad profesional, industrial, comercial, ganadera, agrícola o forestal de una región

por terminación de contrato sin justa causa, flexibilizando la relación laboral, con la que los empresarios tienen mayor libertad. Para el 2012, por primera vez después de seis años de haberse fijado por decreto gubernamental, los sindicatos y el gobierno acordaron que el incremento del el salario mínimo legal vigente haya sido del 5,8% y con el subsidio de transporte queda en USD\$ 330 mensuales.

En este contexto, la Ley 1429 de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo, propone el diseño y la promoción de créditos y microcréditos creadas para jóvenes menores de 28 años. Orientado a la formalización y generación de empresas y empleo, la ventaja de estos créditos que son incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

3.5.2 Informalidad

Todo lo anotado líneas arriba converge en una dinámica laboral preponderantemente regida por la informalidad. En la cual, muchas personas pueden estar ocupadas pero bajo condiciones precarias, o no tienen algún tipo de vinculación que les provea de seguridad social. La definición que acá se va a tomar en cuenta, es la que acoge el DANE, para la medición del empleo informal. Esta se basa en la resolución de

determinada. En caso de que no haya consenso en el Consejo Nacional Laboral, el Gobierno, por medio de decretos que regirán por el término que en ellos se indique, puede fijar dichos salarios.

1993 de la OIT¹⁵ y en el del grupo de DELHI¹⁶.

El empleo informal no implica un cambio cualitativo ni la solución al problema de desempleo en el largo plazo, ya que, no tiene en cuenta prestaciones sociales y garantías laborales en materia de: estabilidad, riesgos profesionales, seguridad social, pensión, cesantías y capacidad de negociación salarial, entre otras.

Es así como, el DANE registra entre abril – junio del 2012, del total de ocupados, el empleo informal es del 51,1% de los cuales el 50,8% son hombres y el 49,2% mujeres. Es notable la desventaja que hay en la informalidad en lo concerniente al salario nominal y real, ya que por un lado, los ocupados informales trabajaron en promedio 45 horas a la semana, 3 horas menos que los ocupados formales y donde sólo el 10,9% cotiza pensiones, y por otro lado, el ingreso de los ocupados informales tuvo un promedio mensual de USD\$ 351, mientras que los ingresos de la población ocupada formal tuvieron ingresos de USD\$ 707.

La profundización del modelo neoliberal en los años 90's, y los cambios en el mundo del trabajo con la flexibilización laboral no fueron tan drásticos en otros países en comparación con Colombia. A esto se suma que en las dos últimas décadas fueron criminalizados dirigentes sindicales. Colombia, es el país con mayores asesinatos de sindicalistas en el planeta, representando el 64% de los ocurridos en todo el mundo en los

¹⁵En 1993, la XV Conferencia Internacional del Trabajo, con el fin de permitir la inclusión del sector informal en el sistema de cuentas nacionales y medir su contribución al PIB de cada país, la OIT definió el sector informal como “un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Dichas empresas no están registradas bajo las formas específicas de la legislación de cada país, tales como actas comerciales, leyes de seguridad social, etc. y sus empleados no están cubiertos por las normas de la legislación laboral vigentes”.

¹⁶ En el año 2003 el “Grupo de Delhi” definió como informales a las empresas de hasta cinco trabajadores asalariados; no registradas y ubicadas en actividades no agrícolas, incluidas las actividades de profesionales y técnicos que cumplieran con esas características, pero excluido el servicio doméstico.

últimos 10 años. Además, se suma un alto nivel de impunidad que ocurre en el 96% de los casos.

Cien años de soledad, difundió por el mundo entero el episodio en que tropas oficiales colombianas, comandadas por el General Carlos Cortés Vargas, dispararon contra los huelguistas de las plantaciones bananeras de la United Fruit Company en 1928, casi un tema tabú. Son pocas las investigaciones sobre el empresariado colombiano excepcionalmente, *La ofensiva empresarial*, de Eduardo Sáenz Rovner, que revela la historia oculta de los ataques ilegales y frecuentemente delictivos que este sector ha alentado contra los dirigentes de los trabajadores” (ENS: 2002, 24).

De ahí que sea uno de los países con menor número de sindicalización en el mundo el cual apenas alcanza un 4,9%. A diferencia de otros países de la región como Argentina, Brasil, Uruguay que cuentan con un 30% o más. En Colombia el acto administrativo de registro de un sindicato se ha convertido en una barrera muy importante para el ejercicio del derecho de asociación sindical. Así, entre 2002 y 2007, se rechazaron 491 iniciativas de trabajadores tendientes a la creación de un sindicato. De igual forma, es el único país en América Latina en el que el gobierno tiene la facultad de disolver un sindicato por vía judicial (ENS- FESCOL: 2012).

3.5.3 Empleo versus desempleo

Frente a la realidad del empleo, se tiene que el empleo informal corresponde a la mayor proporción de los trabajadores y trabajadoras del país. Para el caso de la juventud se tiene que para el trimestre entre abril-junio de 2013, las personas entre 14 y 28 años representan el 32,3% de los colombianos en edad de trabajar. Según las cifras del DANE

dicha población alcanzó en este período una alta tasa de desocupación¹⁷ y desempleo del 16,5% en donde mayoritariamente las mujeres constituyeron el 21,3%, en efecto, se revela la inequidad en la que están las mujeres jóvenes con 8,4 puntos por encima de los hombres correspondiente al 12,9%.

Del total de la población en edad de trabajar, el 41,6% son inactivos donde la mayor proporción corresponde a las mujeres con 49,5%, mientras que el de los hombres es 33,8%. Esto junto con la educación, vislumbra un panorama no alentador el grupo poblacional de jóvenes.

Por ejemplo, frente al fenómeno de los NiNis, jóvenes que ni trabajan ni estudian, Colombia, es el país con el promedio más alto en América Latina, según la OIT (2012). Mientras que el promedio en la región es del 19%, en Colombia es del 23,4% lo que significa que 1 de cada 4 jóvenes colombianos no trabaja ni estudia. La mayoría son mujeres, quienes representan en la región el 68%. También añade Guillermo Dema (2012), especialista regional en empleo juvenil y trabajo infantil de la OIT que muchos de los empleos que pueden encontrar no llenarían las expectativas.

En todo caso, para el primer trimestre de 2013, los jóvenes de 14 a 28 años que estuvieron ocupados son el 48,7% del total nacional¹⁸. De la mano con esto, tanto la tasa

¹⁷ Desocupados (D): son las personas que en la semana de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

1. Desempleo abierto: a. Sin empleo en la semana de referencia. b. Hicieron diligencias en el último mes. c. Disponibilidad.

2. Desempleo oculto: a. Sin empleo en la semana de referencia. b. No hicieron diligencias en el último mes, pero sí en los últimos 12 meses y tienen una razón válida de desaliento. c. Disponibilidad.

Razones válidas: a. No hay trabajo disponible en la ciudad. b. Está esperando que lo llamen. c. No sabe cómo buscar trabajo. d. Está cansado de buscar trabajo. e. No encuentra trabajo apropiado en su oficio o profesión. f. Está esperando la temporada alta. g. Carece de la experiencia necesaria. h. No tiene recursos para instalar un negocio. i. Los empleadores lo consideran muy joven o muy viejo.

Razones no válidas: a. Se considera muy joven o muy viejo b. Actualmente no desea conseguir trabajo. c. Responsabilidades familiares d. Problemas de salud. e. Está estudiando. f. Otra razón.

¹⁸Ocupados (O): Son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

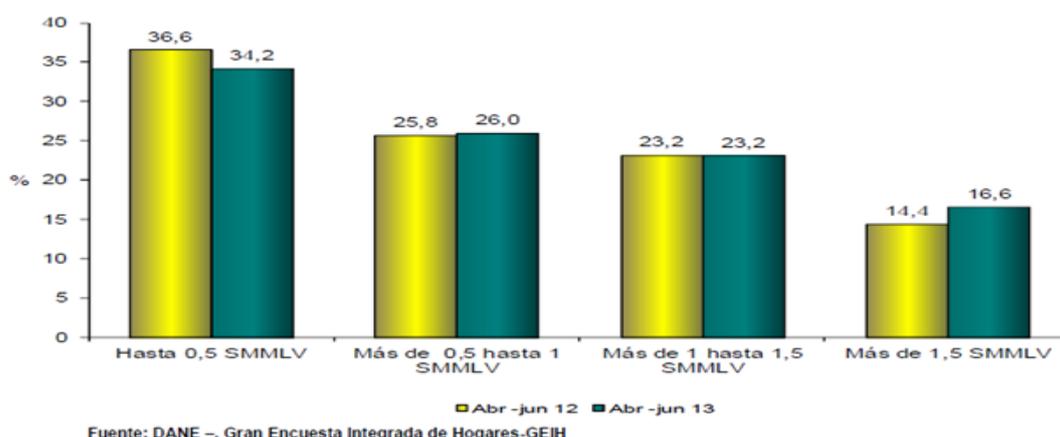
1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia.

de participación global como la de ocupación, es superior la población masculina en contraste con el de las mujeres, con un 57,7% frente a un 39,8%. Para este último, la diferencia es mayor de 15 puntos porcentuales, lo cual refleja la brecha en materia de equidad en asuntos laborales.

De los jóvenes ocupados, el 50% son obreros o trabajadores independientes, lo que implica un contrato en su mayoría de carácter informal. En cuanto al acceso a derechos, las garantías laborales no son las más adecuadas.

Eso lo demuestra que el 34,2% de estos jóvenes, es decir la mayor proporción, recibe como retribución a su trabajo por mes, hasta medio salario mínimo legal vigente - SMLV, es decir, \$ 294.750 (UD\$ 154,48) y otro 26% hasta un SMLV o sea, \$ 589.500 (UD\$ 308,96). Es alarmante que el 60% de los jóvenes ocupados sólo alcancen hasta este monto salarial, donde del otro 40% sólo un 16% se gana al mes más de 1,5 SMLV. (GEIH: 2013).

Gráfico 7. Distribución porcentual de los jóvenes ocupados (14 a 28 años) según rangos de ingreso. Total nacional Trimestre abril-junio (2012-2013)



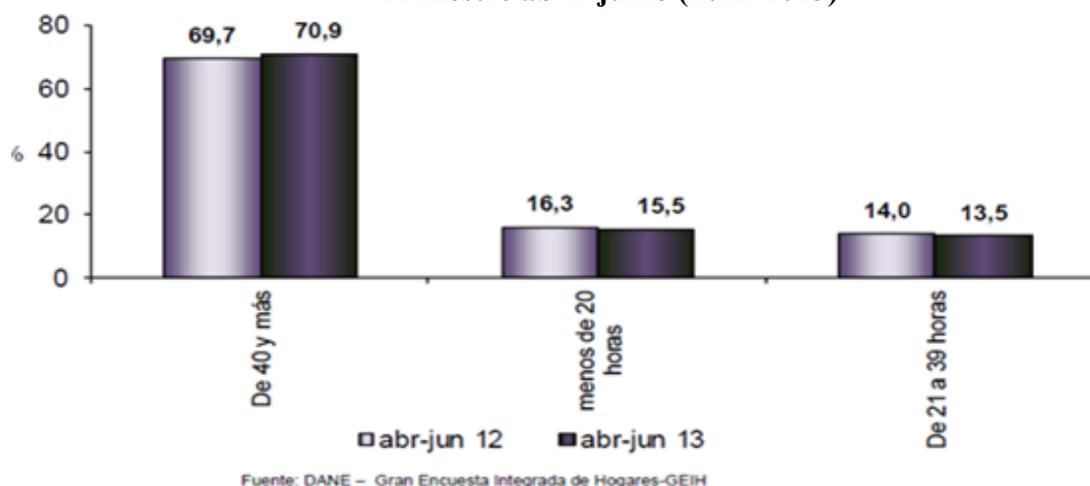
De esta misma manera, se puede observar que la mayoría de los jóvenes además de recibir una remuneración baja por el trabajo, trabajan más horas de las que deberían.

-
2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo.
 3. Trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1

Ya que, el 70% de esta población trabaja 40 horas y más, una pequeña proporción trabaja el 13,5%, es decir, de 21 a 39 horas lo que a nivel internacional estaría estipulado dentro de los márgenes adecuados de los derechos laborales.

Así del total de la población joven ocupada, sólo el 26,4% cotiza a un centro de administración de fondos pensionales, lo cual da cuenta del futuro o de la garantía que tienen en el momento de sufrir un accidente o el aseguramiento de unas condiciones mínimas para el futuro, tal como se nota en el gráfico 7.

Gráfico 8. Distribución de la población ocupada joven (14 a 28 años) según horas normalmente trabajadas. Total nacional Trimestre abril-junio (2012-2013)



Siguiendo lo expuesto líneas arriba, vale tener presente que la pobreza no es un concepto estático, sino dinámico y multidimensional, definido a partir de una serie de condiciones que depende de variables directamente relacionados con el desarrollo y con los Derechos Humanos. El fenómeno de la pobreza en ocasiones se ha comprendido a partir del nivel de ingresos de las personas, y bajo el interés de contrarrestarlo, se diseñaron políticas de corte neoliberal que no corrieron el margen de las brechas, sino que la profundizaron ampliando la omisión de parte de muchos Estados en el ejercicio de los derechos de la población.

Teniendo en cuenta esto, además, surgen otros enfoques donde la discusión se centra en el desarrollo como derecho, bajo la idea de que todas las personas tienen derecho a participar y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural, político, en donde los derechos humanos se cumplen a cabalidad (Salomón: 2007).

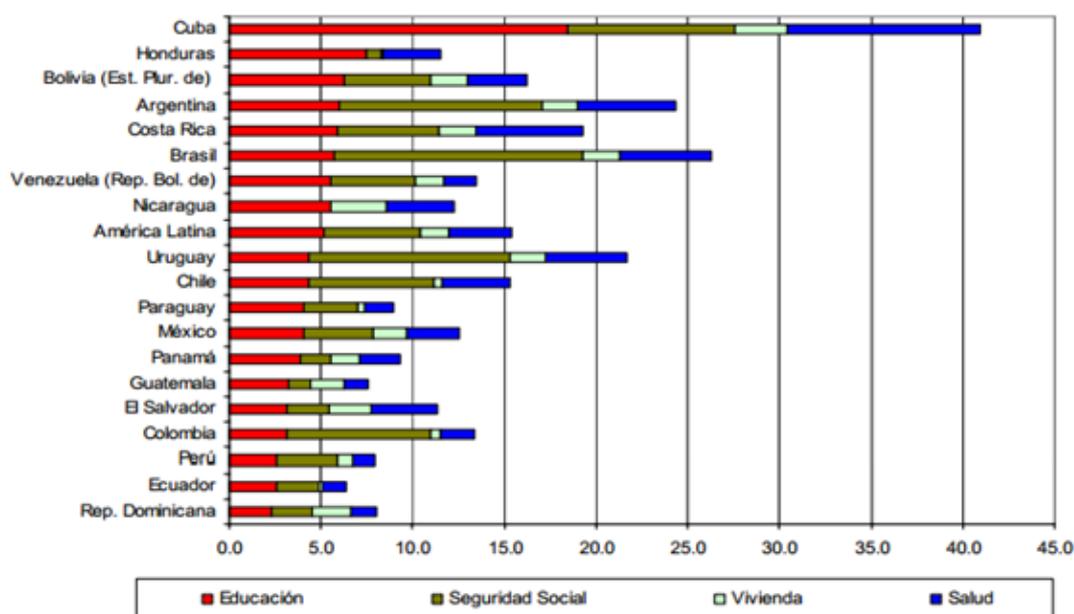
Estas consideraciones recaen asumiendo a la pobreza como la ausencia o negación de desarrollo humano, lo cual implica también el desarrollo de capacidades en términos de Amartya Sen. La afectación de la calidad de vida por la falta de capacidades, oportunidades e ingresos también refleja el goce efectivo de derechos bajo los principios de universalidad, intersectorialidad y no discriminación. Es por ello, muy importante ver cómo la pobreza es el desencadenamiento de diversas faltas y discriminaciones de derechos que determinan una vida digna. Tal como lo menciona, La Corte Interamericana de Derechos Humanos, frente al derecho a la vida:

“(…) el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico” (CIDH: 1999)¹⁹

Por lo tanto, la pobreza es una condición de vulneración del derecho a la vida digna en donde además de unas condiciones materiales, es sobre todo un asunto político donde el Estado tiene injerencia en su obligación y responsabilidad de garantía de derechos. Es así como, para el caso de la educación y el trabajo, es importante ver qué decisiones se toman y el tipo de políticas que se diseñan y ejecutan como hincapié al desarrollo y por ende a la calidad de vida digna.

Gráfico 9. Estructura del gasto social (2009) (En porcentajes del producto interno bruto)

¹⁹Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Ser. C No. 63, par. 144



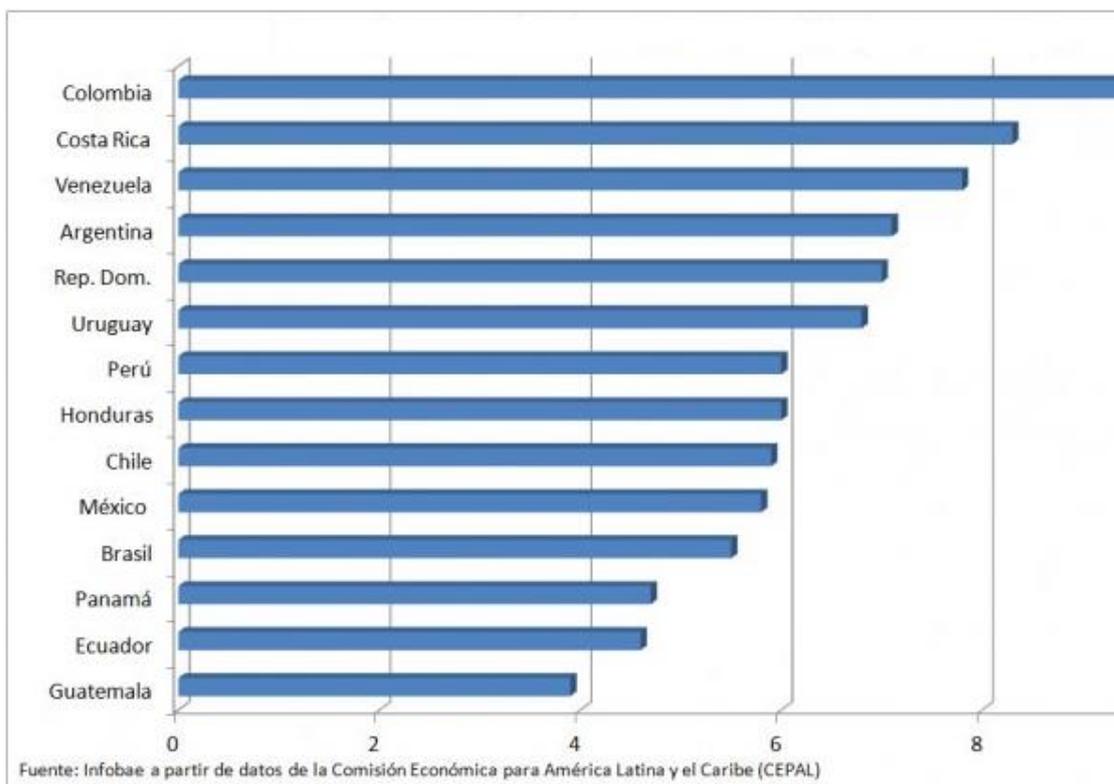
Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

a/ cobertura institucional Sector público total para Costa Rica, Sector público no financiero para Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Gobierno general para Perú y El Salvador, Gobierno central para Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, Gobierno central presupuestario para México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela b/ último dato disponible para Argentina (2008), Bolivia(2006), Costa Rica(2008), Ecuador(2006), El Salvador(2008), Haití(2008), México(2008), Nicaragua(2008), Paraguay(2008), Perú(2008), Rep. Dominicana (2008), Uruguay (2008) y Venezuela (2006).

Esta inversión ha sido relevante en los avances presentados en el coeficiente de *Gini* de la mayoría de los países de la región, aunque falta mucho por avanzar, si nos comparamos con los países de la OCDE, con niveles de transferencias cercanos al 17% del PIB y un coeficiente de *Gini* de 0.3 puntos promedio, las brechas son aún muy amplias (González: 2011, 18)

Por ejemplo, en materia de empleo según la CEPAL, en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, para el año 2013, Colombia, fue el país que reportó la mayor cifra de número de desempleados en toda la región, en la cual bajo la coyuntura de la crisis mundial, los jóvenes han sido los más afectados.

Gráfico 10. Desempleo en América Latina (octubre de 2013, en porcentaje)



Esto lo que demuestra es de una parte el abandono de un plan de Estado de cara a la adolescencia y la juventud. El hecho de que en el plano formal haya bastante normatividad frente al tema, así como en materia de educación y trabajo, encubre una responsabilidad que debería ejercerse en el plano fáctico. Una de las mayores preocupaciones es que la población joven al no disponer de recursos técnicos, logísticos, financieros, para estudiar y trabajar, los hace vulnerables de ser el eslabón más frágil de una cadena delictiva de cualquier naturaleza. Lo cual, es caja de resonancia de factores como: el desempleo, producto de las inequidades y decisiones que se toman en la esfera política.

De ahí la importancia que reviste observar el caso de otros países de la región, en esta ocasión se puede ver otra experiencia con un panorama distinto, de lo sucedido en Argentina. En el cual, si bien los desarrollos no son los mejores, si se presentan avances en esta materia. Allí a pesar de que el modelo neoliberal también afectó las decisiones de

políticas en los cambios de primera, segunda y tercera generación, tal como se mencionó en el primer capítulo de este documento, el país a pesar de todo logra salvaguardarse.

A continuación, se expone el caso argentino en el cual se observa qué tan cercano son las orientaciones de política pública en materia de educación y trabajo en jóvenes. Al mismo tiempo se explora el alcance y la necesidad de articular a nivel regional, una propuesta que en la práctica garantice los derechos para el mejor aprovechamiento y crecimiento de esta población.

4. ANÁLISIS DE CASO: ARGENTINA

4.1 Análisis de contexto

El contexto en el que se desarrollan las condiciones que definen el porvenir y la vida de jóvenes y adolescentes en la Argentina, se enmarcan en dinámicas políticas y económicas que distan de lo que ocurre en Colombia, a pesar de que, ambos países están en un mismo continente y en ocasiones son afectados por los mismos fenómenos latinoamericanos.

Partiendo de la ubicación territorial, Argentina está ubicada en el extremo suroeste de América del Sur, tiene costas en el Atlántico Sur. Es el segundo País más extenso territorialmente en la región y su clima es de estaciones. También cuenta con parte del territorio nacional en la Antártida.

En lo concerniente al régimen político, constitucionalmente es un Estado Soberano organizado como República Representativa y Federal; constituido por 23 provincias y su capital, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde 1930, hasta la década de los 80's el sistema político estuvo determinado por una serie de golpes militares, 5 a lo largo de este período, hasta que en 1983, se florecieron brotes de la democracia que perviven al día de hoy (Lynch et al: 2002). En la década de los 90's así como en la mayoría de los países de América Latina, Argentina, vivió: la génesis, la profundización del modelo neoliberal y su colapso con la crisis del 2001; culminando en una crisis social, política y económica, en donde el ámbito financiero presentó un congelamiento de los depósitos bancarios de la ciudadanía, en la que las personas no podían extraer sus salarios ni sus ahorros consignados en sus cuentas bancarias.

Con ello, luego de la crisis de gobernabilidad, asume Néstor Kirchner en su deber de presidente de la nación, con quien el perfil de las políticas económicas se caracterizaron por las dinámicas proteccionistas; a través de la nacionalización de algunas empresas, la reactivación del campo y la industria, así como también la consolidación del sector agroexportador como fuente estratégica y asumiendo el control cambiario como medida para un mayor dominio de divisas.

Los factores y decisiones de tipo económico y social que han confluído en los últimos años permitieron en el 2011, que Argentina contara con un PIB de USD\$ 470.532.788.509 (BM: 2014), es imprescindible ver cómo este volumen de dinero se reinvierte en la distribución de bienes y servicios en el resto de la población, teniendo en cuenta la población joven.

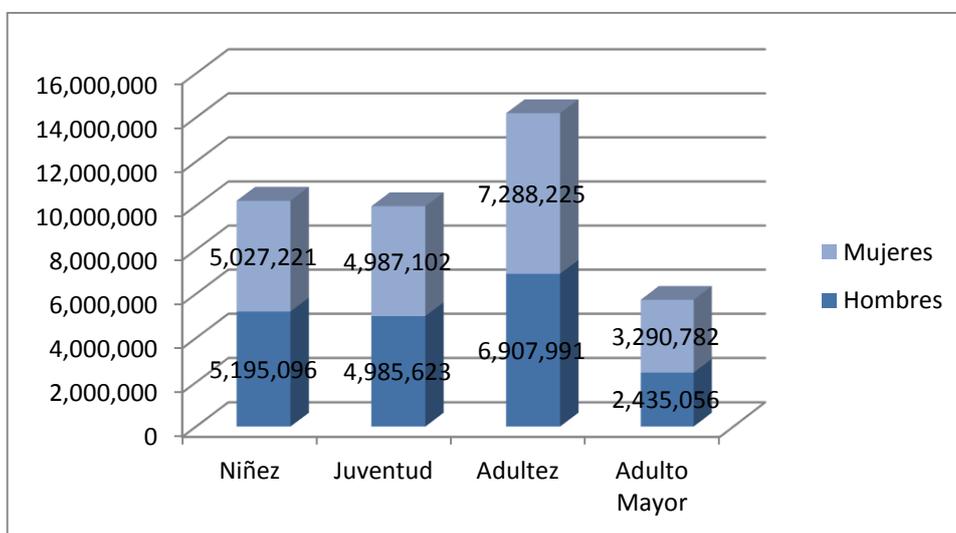
A diferencia de Colombia, Chile y Perú (países de la región), las reformas del modelo neoliberal se impartieron de tal modo que derechos como la salud, la educación y el trabajo no fueron arrasados del todo. Esto se evidencia al ver que “Argentina tiene una fuerte tradición en la defensa de la educación y la salud pública. Así, actualmente, destina el 6% de su PIB a la Educación y la cultura mientras que el 9,5% se invierte en salud” (Panorama General: 2012)

4.2 Caracterización demográfica

De la misma manera que el caso colombiano, es importante observar la estructura poblacional sobre la cual se toman decisiones e implementan las políticas públicas. Es así como, los efectos de la economía de Argentina, recae sobre una sociedad que está

determinada por 40'117.096 habitantes²⁰, esto según el último censo realizado el 27 de octubre de 2010, por el Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. Sobre esta base, la población joven representa el 24,90% del total, siendo equiparables el mismo porcentaje para mujeres y hombres con el 12,43% para cada uno. Notablemente los adultos y adultos mayores ocupan el mayor rango, por lo cual, se puede decir que la distribución etaria es homogénea, ya que la población joven en total incluyendo la niñez representa el 50,34% del total.

Gráfico 11. Población en Argentina por grupos de edad



Fuente: INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas, 2010

En la pirámide poblacional se puede ver con claridad que la mayor proporción del total de la población son los jóvenes entre los 15 y 25 años de edad. Es evidente, que la población Argentina, cuenta con la oportunidad del bono demográfico; gran parte de la población es altamente joven y está en edad productiva. Por lo señalado líneas arriba, es mucho más amplia que en Colombia.

²⁰«Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes forman parte integrante del territorio nacional argentino. Debido a que dichos territorios se encuentran sometidos a la ocupación ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Argentina se vio impedida de llevar a cabo el censo 2010 en esa área». (INDEC; 2010)

Es así como el aprovechamiento del bono demográfico en un país que tiene esta oportunidad, se constituye en un imperativo, en el cual las políticas sociales se orientarían a invertir en la juventud desde el sector educativo; considerando también la creación de empleos productivos, lo cual no sólo implica mayores oportunidades para los jóvenes hoy, sino que representa la posibilidad única de prepararse para el futuro. Pues los logros económicos derivados de tales inversiones harán posibles los saltos productivos y el ahorro necesarios para enfrentar el aumento exponencial de costos asociados al envejecimiento de la sociedad (CEPAL/CELADE, OIJ: 2008).

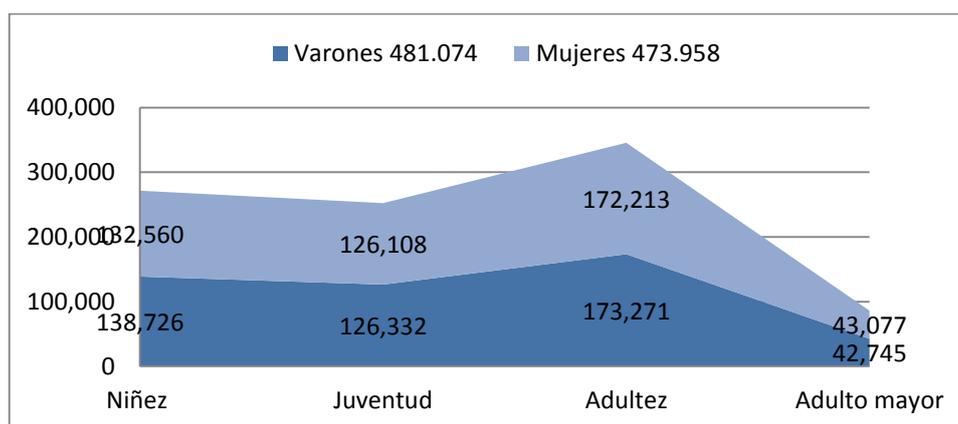
4.2.1 Etnias

Este aprovechamiento de la población en edad de trabajar considera también la diversidad la caracteriza. Para este caso, se tiene que si bien, Argentina es un país latinoamericano, su composición étnica estructural no da cuenta del mestizaje predominante en el resto de países de la región, en el que además de la alta migración de ultramar sobre todo la española e italiana, no hay que olvidar el exterminio que hubo de los pueblos originarios en este territorio (Rex González; 1990).

Hoy las comunidades indígenas²¹ habitantes de Argentina se ven reflejadas en la cantidad de hogares existentes, los cuales, cuentan con al menos una persona descendiente de pueblos originarios. Según lo arrojado por el Censo (INDEC: 2010), en términos absolutos se tiene que el país cuenta con 955.032 personas que hacen parte de comunidades indígenas en este país, representando una mínima parte con el 2,38% del total poblacional.

²¹ “Se considera población indígena a las personas que se autoreconocen como descendientes (porque tienen algún antepasado), o pertenecientes a algún pueblo indígena u originario (porque se declaran como tales)”, INDEC-CENSO 2010.

Gráfico 12. Población indígena en Argentina por grupos de edad



Fuente: INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas, 2010

Así, en el gráfico 11 se observa que los rangos poblacionales más amplios son los pertenecientes en primer lugar a los adultos, siendo los jóvenes indígenas el segundo ciclo vital más representativo en estas comunidades. Se refleja paridad en hombres y mujeres. Dicha composición del grupo es similar a la que se presenta en el total de la estructura demográfica Argentina, con la diferencia que las personas pertenecientes a los NNA y jóvenes son un poco más del 50% que los adultos y adultos mayores.

Con respecto a las comunidades afro, vale la pena resaltar que el Censo nacional de población, hogares y viviendas, el censo del bicentenario, realizado en el año 2010 ha sido el primero en la historia estadística Argentina, en reconocer e incluir una variable que da cuenta de la población afrodescendiente²². Ello ilustra el papel de la población afro dentro de las dinámicas de la ciudadanía en general, y en marco del reconocimiento cotidiano. A continuación (ver tabla 4), se observa la distribución por rangos etarios por sexo y número de viviendas.

²² “Los antecedentes de indagación sobre la temática se sitúan en la etapa preestadística; en primer lugar en 1778, durante el Censo de Vertiz, en donde la Argentina todavía no estaba constituida como un país, luego en el año 1810, en donde se realizó un Censo de la Ciudad de Buenos Aires que preguntó sobre la cuestión”. INDEC- CENSO 2010.

Tabla 8. Población afro descendiente en Argentina por grupos de edades según sexo (2010)

Grupo de edad	Población Afrodescendiente en viviendas particulares (1)	Sexo	
		Varones	Mujeres
Total	149.493	76.064	73.429
0-14	36.936	18.872	18.064
15-64	101.565	51.920	49.645
65 y más	10.992	5.272	5.720

Fuente: INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas, 2010.

En el territorio argentino se reconocieron 62.642 hogares con al menos una persona afrodescendiente, que representa un 0,5 % del total de hogares en el país, los cuales suman 149.493 personas que representan el 0,37% del global poblacional²³. En comparación con las comunidades indígenas que habitan el territorio argentino, se presenta una mínima proporción de población negra. Lo cual hace pensar que no es tan diverso como el resto de países de la región. De todos modos, a pesar de lo poco representativo, es necesario que las políticas públicas consideren un enfoque de inclusión en el quehacer del Estado.

4.2.2 Migraciones

A diferencia de Colombia, la población que migra hacia Argentina es considerable. Con los datos del último censo (2010) reflejan que 1.805.957 de los habitantes en este territorio, habían nacido en otro país, es decir, el 4,5% de los 40.117.096 de personas. Con respecto a la información que descrita líneas arriba, casi dobla la cantidad de indígenas o aquellos que hacen parte de los pueblos originarios y supera

²³ Hay que anotar que los datos publicados no describen los rangos etarios en grupos quinquenales, lo cual dificulta una mirada específica sobre esta población.

exponencialmente a los afrodescendientes.

Se tiene que el 29,4% de los nacidos en el extranjero llegaron a Argentina entre el 2002 y el 2010. Estas cifras indican que en la estructura poblacional las comunidades migrantes son considerablemente representativas.

Tabla 9. Número de personas nacidas fuera de Argentina pero que residen en este país

Lugar de nacimiento	Población total nacida en el extranjero	Sexo y grupo de edad							
		Varones				Mujeres			
		Total	0 - 14	15 - 64	65 y más	Total	0 - 14	15 - 64	65 y más
Total	1.805.957	831.696	70.314	599.536	161.846	974.261	69.998	690.003	214.260
América	1.471.399	681.585	63.971	538.371	79.243	789.814	63.885	629.246	96.683
Europa	299.394	131.577	5.424	46.332	79.821	167.817	5.200	48.163	114.454
Asia	31.001	15.997	747	12.757	2.493	15.004	779	11.444	2.781
África	2.738	1.825	74	1.514	237	913	45	593	275
Oceanía	1.425	712	98	562	52	713	89	557	67

Fuente: INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010

En la tabla número 9 se puede observar la ola inmigratoria; ahora, se evidencia que la mayor migración reflejada en las generaciones jóvenes y adultas provienen en su mayor parte del mismo continente americano que representan el 81,4% del total de la población inmigrantes (INDEC: 2010).

4.3 Políticas de orden nacional

4.3.1 Instrumentos de política: plan nacional de desarrollo de las políticas en materia de juventud

Es complejo el análisis del contexto argentino en materia del desarrollo de las políticas de juventud ya que, Argentina, ha atravesado regímenes políticos en los cuales durante el penúltimo siglo denotan períodos dictatoriales. Y sólo desde 1983, hasta hoy se constituye el período de democracia más amplia.

Por ejemplo, en los años 70's la política de Argentina estuvo atravesada por un gobierno constitucional (1973-1976) después de haber pasado por una dictadura instaurada en 1966 por Juan Carlos Onganía; seguido del gobierno militar (1976-1983), el cual fue la última dictadura del país. Luego el retorno a la vida democrática surge de un período de propuestas sobre las políticas de juventud modernas (1984-86). En el siguiente período emerge la subsecretaría de la juventud (1987-89). Se observa la gran profundización de neoliberalismo que desemboca en la crisis política y económica que se ahonda desde 1989 hasta aproximadamente 1998, dando paso a la creación de gobiernos de las alianzas, del cual puede decirse que se ha desarrollado desde la década del 2000 hasta hoy (Balardini: 2002).

En la Argentina, ha sido vital el papel de la juventud en despliegue de la política, y con mayor vehemencia el impulso de los términos democráticos, así como también, en la historia de este país han sido los jóvenes las principales víctimas de los procesos dictatoriales que se vivieron en el siglo XX.

Si bien, en América Latina el tema de la juventud es relativamente reciente, se empezó a mirar como un elemento de inclusión y de reconocimiento de derechos a partir de los años 80's. La Argentina avanza en el desarrollo de diversos procesos con los jóvenes en el gobierno constitucional del año 1973 por Decreto No 1.854, de este mismo año, en el cual, la Secretaría General de la Presidencia, sería integrada por la Secretaría de Juventud, junto con la Militar, Política y Gremial (Balardini: 2002, 10). Sus principales funciones eran las siguientes:

1. La realización sistemática de un relevamiento de las necesidades y requerimientos de la juventud.
2. La atención de todo lo inherente al desarrollo de las actividades juveniles para su incorporación al proceso de reconstrucción y liberación nacional.

3. El asesoramiento en la organización y coordinación de las actividades juveniles juntamente con los ministerios y gobiernos de las provincias.

4. La recopilación y evaluación (cuando le sea requerido), de la información y antecedentes vinculados a los temas a tratarse, en materia de su competencia, en las audiencias acordadas por el Presidente de la nación.

5. El estudio de todos los problemas vinculados a la juventud que le encomiende el Primer Magistrado requiriendo la información del caso.

6. El proyecto y formulación de planes de acción tendientes a la formación de dirigentes de la juventud.

De esta manera, es notorio el impulso del estímulo político hacia la juventud, así como, los ejes integradores de los procesos de reconfiguración del Estado. Luego, a sólo tres años de impulsar estas propuestas, se da el golpe militar de 1976, proclamado como “proceso de reconstrucción nacional” donde por un lado, hay una fuerte represión a través de estrategias y políticas de control hacia la juventud, a través de mecanismos de intimidación y terror; como fueron las desapariciones de miembros de organizaciones sociales y políticas, de los cuales el 70% (de estas desapariciones) fueron jóvenes entre 16 y 30 años. Por otro lado, fueron objeto de disciplinamiento político y social favoreciendo al régimen militar.

Las políticas implementadas en este período no partían de las demandas de la juventud, sino que se centraron en actividades deportivas y recreativas al modo de dicho régimen, tal como la política de “Propender a la práctica del deporte por la juventud, mediante la organización de torneos en el ámbito de los establecimientos de las FF.AA. y la concesión de facilidades para el uso habitual de las instalaciones deportivas disponibles” (Balardini: 2002, 11).

Las políticas dirigidas a la juventud, fueron estrategias que mermaron el ímpetu

político y crítico de esta generación. Los eventos deportivos como torneos y olimpiadas fueron distractores de la realidad que estaba ocurriendo en otras esferas de la vida social del pueblo argentino.

Dentro de las instituciones que coordinaban estos programas en 1977 y 1978, está el Departamento de Cultura Juvenil, que apoyaba las actividades de turismo y de campamento juvenil. Fundamentalmente las acciones encaminadas en materia de política se enfocaron en la consolidación de las operaciones de las FF.AA. y de la preservación del orden que imponía. De ahí que, en la «Memoria» de 1977, leemos entre las «Conclusiones»: “La adhesión de la juventud a la realización de los torneos deportivos superó todas las previsiones y demostró la necesidad de su ejecución. Las acciones realizadas (...) permitieron trabajar en íntima conjunción a la comunidad y sus FF.AA., obteniendo logros estimables en el plano espiritual y material” (Balardini: 2002, 12).

Este tipo de enfoques y orientaciones en las estrategias de políticas hacia la población juvenil dieron un vuelco más adelante, con el retorno de la democracia en 1983; en la cual, las políticas e instituciones de juventud se reactivaron hasta unos años después aproximadamente desde 1986, luego que las Naciones Unidas proclamaran 1985, el Año Internacional de la Juventud.

A partir de este momento, se consolidaron instituciones como: el Área de Juventud, que luego pasó a ser la Secretaría de Juventud por medio del Decreto 280/87, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social.

En esta instancia se creó: la Dirección Nacional de Promoción y Participación; la Dirección Nacional de Estudios, Proyectos y Cooperación, de la cual nace el programa de “diagnósticos, investigaciones y estudios sobre Juventud” (PRODIES), donde básicamente sus funciones giraban en torno a lo siguiente:

La formulación y ejecución de políticas y acciones referidas a la juventud, e intervenir en la coordinación y supervisión de las que se desarrollan en los diferentes organismos nacionales, internacionales, multilaterales, gubernamentales o no gubernamentales; la planificación, ejecución y supervisión de estudios, investigaciones y diagnósticos (...) promoviendo, asimismo, su realización por organismos públicos o instituciones privadas.

La planificación, impulso, ejecución y supervisión de las actividades tendientes a la creación de instancias de participación y promoción de la juventud, en el ámbito nacional e internacional; la evaluación de elementos de la política general, de la legislación y la normalización administrativa que afecten o involucren a la juventud, promoviendo su modificación, derogación o permanencia, según el caso; La elaboración de anteproyectos de instrumentos legales relacionados con los jóvenes; la planificación, supervisión y programación de servicios; actividades de información y documentación (Feldfeber y Gluz; 2011).

En los años posteriores se le da vida a estas instituciones a través de la articulación interinstitucional en los diferentes niveles del Estado en los diferentes Estados federados y provincias del país. Para el abordaje territorial se realizaron los lineamientos de una “política municipal de juventud” y el “programa de asesoramiento a municipios en políticas de Juventud” (PAMJUV). Además, se creó el Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil, el cual requirió de la infraestructura apropiada para el acopio de información como el de bibliotecas y todo lo que ello implicó, la generación de sinergias con otros entes, actualización, investigación y promoción de actividades organizativas. Es importante anotar que todo esto tiene lugar luego en la Comisión Interministerial de la Juventud creada por el Decreto PEN 1618/88.

Ya finalizando la década de los 80's, en 1989, con el cambio de gobierno la

presidencia la asume Carlos Saúl Menem, durante su gobierno, la Subsecretaría de la Juventud pasó a ser la Dirección Nacional de la Juventud en noviembre de 1989; luego, Secretaría de Juventud (Decreto PEN No283 del 19/2/90); más adelante pasa a ser el Área de Juventud y pocos meses después, en julio de 1990, a través del Decreto No1348/90, se constituye como el Instituto Nacional de la Juventud (INJ). Todos estos cambios, sin embargo, mantenían, en apariencia, la misma estructura (Balardini: 2002, 14).

El énfasis de estas instituciones está inmerso en las incertidumbres que rodean este ciclo poblacional, desde las cuales germina la propuesta de intervención para la prevención y mitigación del uso de drogas. Así como también frente a las enfermedades que afectan a la población joven se crea el Plan Nacional Juvenil Preventivo Asistencial «ACULLÁ» en 1990, al igual que el Consejo Nacional de Organismos Gubernamentales de Juventud.

En 1991, se crea la Mesa Permanente de Concertación Juvenil, integrada por las principales organizaciones juveniles de alcance nacional y por las juventudes de los partidos políticos con representación parlamentaria. En 1992, avanza el “programa de movilización y capacitación juvenil de promotores sociales en prevención de SIDA y drogas de dependencia”, y en 1993, se desarrolla el “programa federal de capacitación y movilización juvenil”.

De esta manera, en los últimos años se promovió nuevos desafíos en materia de políticas a partir de unas preocupaciones concretas que van más allá del sistema educativo y laboral.

4.3.2 Marco jurídico

Para el desarrollo de propuestas hacia la población joven, la implementación del marco

normativo requerido ha sido el siguiente:

- Constitución Política de la Nación Argentina de 1853, con las últimas reformas hasta 1994.
- Ley 26.061 del 2005, la cual responde directamente a lo planteado por la Convención de los Derechos del Niño de 1989 en el que la protección integral ampara el desarrollo de las potencialidades de los NNA. Es así como, esta ley en el territorio argentino tiene el objeto de garantizar el goce efectivo y permanente de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico de este país y en los instrumentos internacionales de aplicación obligatoria.

Dentro de las disposiciones generales presenta elementos claros de las responsabilidades del Estado para el logro de este objeto, también en el marco de la dinámica de corresponsabilidad la participación de la familia y la sociedad (entornos comunitarios y otros).

Para la materialización de la protección integral se crea el Sistema de Protección Integral de los derechos de NNA, lo cual implica por un lado, el abordaje de asistencia a la población que lo requiera. Por otro lado, conforme a los principios universales de los DDHH, la garantía para todos los ciudadanos. Para efectos administrativos, se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Infancia y Adolescencia y el Consejo Federal de Niñez, Infancia y Adolescencia, cuya aproximación pretende tener en cuenta la relación nación-territorio.

- Ley 26.227 de 2007, a partir de la cual se establecen las formas organizativas de los Consejos de Juventud, para la participación de esta población en las decisiones del Estado.

4.3.3 Instituciones

- Dirección Nacional de Juventud, del proyecto Familia Argentina del Ministerio de Desarrollo Social.

- Consejo Federal de Juventud: es creado por la Ley 26.227 de 2007 el cual tiene como finalidad "colaborar con el diseño y coordinación de políticas públicas de juventud". El Consejo hace parte de la Dirección Nacional de Juventud, perteneciente a la Secretaria de Organización y Comunicación Comunitaria dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La finalidad que líneas arriba se expone, logra a través de la generación de espacios de debate, formación y capacitación, que los y las jóvenes participen exponiendo sus propuestas e intereses; para elaborar una mirada colectiva direccionada a la conformación de una agenda común respecto a las temáticas asociadas a este ciclo poblacional. Tienen una publicación periódica a través de la revista del Consejo Federal de Juventud.

Los proyectos que se realizan en la Dirección Nacional de Juventud se ejecutan a través de los siguientes ejes:

- Participación solidaria, en este eje se realizan actividades conforme a los siguientes programas: “jornadas solidarias”, “florece 1.000 flores”, “pintamos 1.000 escuelas y plantamos 1.000 flores” y “florece nuestra historia”. A partir de estas iniciativas se realizan intervenciones en barrios y escuelas, articulando múltiples actores en mesas sociales en la que se ponen en común elementos como los Derechos Humanos, asuntos de género, cultura, la memoria, entre otros.

- **Formación ciudadana:** las actividades enmarcadas en este eje tienen un carácter de difusión y congregación más amplio que el anterior. De igual manera, tiene varios frentes de trabajo como lo son: “Argentina soberana y popular”, “pensar Argentina mirar Latinoamérica”, “jóvenes cooperativista Argentina trabaja”, “jornadas democracia participativa y políticas públicas”, “talleres de centro de estudiantes”, “talleres de comunicación”, “talleres de participación”, y “talleres de derechos sexuales”.

- **Organización popular:** el énfasis de este eje es principalmente a través de abordajes interministeriales y mutuales del bicentenario, en el cual, se propone la integración y la presencia del Estado en el territorio, además, se planea generar más mayor capacidad de gestión con los Centros Integradores Comunitarios.

Ejemplos de los proyectos que surgen a partir de estos ejes son los siguientes:

- **Jornadas intergeneracionales:** como su nombre lo indica El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del Consejo Federal de Juventud y el Consejo Federal de Adultos Mayores, realiza las jornadas de “jóvenes y adultos mayores construyendo un país para todos y todas”. En la cual, se conforman grupos mixtos con el fin de compartir expectativas a partir de las experiencias para así planificar e intervenir los barrios con proyectos comunitarios. En la consolidación del proyecto de país se pretende crear espacios de reconocimiento donde a partir de la solidaridad se establecen los intercambios, la reflexión y la acción.

- **Mutuales del Bicentenario:** es un proyecto para la creación de canales y condiciones para la participación y la organización social y política de la juventud, con el fin de institucionalizar espacios colectivos que emergen de forma espontánea en los barrios. Esto para el acceso a mayores recursos y hacerle frente a las problemáticas que se presentan. El programa cuenta con actividades y servicios que pueden enmarcarse en

cinco grandes áreas: asesoría y gestoría; servicios educativos (cursos y talleres de formación de todo tipo); actividades de recreación y deportes; proveeduría y servicios de turismo.

La Dirección Nacional de Juventud, a través de diferentes “dispositivos de formación” tales como las actividades abiertas a la comunidad, identifica y contacta grupos de jóvenes organizados, con trabajo territorial que estén interesados en formar una Mutual del Bicentenario. Luego de haber evaluado la viabilidad para su conformación, los contacta con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social-INAES, para recibir la capacitación reglamentaria. Se puede registrar aproximadamente más de 40 mutuales de jóvenes que funcionan en todo el país.

- Programa jóvenes con más y mejor trabajo: avalado por la OIT, promueve el mejoramiento de las condiciones laborales y el acceso a mejores espacios de trabajo a los jóvenes y adolescentes. Es decir, en la promoción del trabajo decente para esta población.

Es así como se integran las oficinas municipales de empleo en todo el país, en las cuales, la promoción escolar es uno de los objetivos del programa. Es decir, no excluye sino que completa esta apuesta, en la configuración del perfil profesional conforme a lo que los sujetos tienen contemplado para el desarrollo del proyecto de vida (OIT: 2011).

De esta manera, es visible que la institucionalidad estatal en los períodos democráticos promueve acciones de participación y ciudadanía plena en esta población. A diferencia de lo que sucede en los regímenes dictatoriales, en los cuales, los jóvenes y adolescentes son en gran proporción víctimas de los métodos que intentan mantener un orden social coercitivo.

En este sentido, es importante recalcar que las acciones impulsadas en esta etapa del ciclo vital se reproducen en edades adultas. Por ello, es necesario mirar que los

programas estén direccionados hacia la garantía de la ciudadanía, en el sentido de que también se promueva prácticas de cultura política; para de esta manera generar la toma consiente de decisiones en los sujetos y su relación con los entornos inmediatos: la familia, el barrio y la escuela.

4.4 Educación

A pesar de que el modelo neoliberal afectó en toda la región el sector educativo y el laboral, las reformas estructurales impulsadas por el Consenso de Washington, en Argentina, se pudo mantener la ampliación del derecho a la educación bajo principios de universalidad. Lo cual se proyecta en la idea de nación que constituye al país en los últimos años.

4.4.1 Marco jurídico

A continuación se puede observar cómo a diferencia de Colombia, la normatividad blinda a la ciudadanía en el alcance y proyecciones del quehacer del sistema educativo:

- Ley Federal de Educación No 24.195: sancionada en abril de 1993, plantea la estructura del Sistema Educativo Nacional, la cual incluye la educación inicial (de 3 a 5 años). En los casos que se requiera jardín maternal en menores de 3 años, se apoyarán los procesos y a las comunidades según sea necesario. La educación básica son 9 años; inicia a los 6 años de edad. Luego se tiene la educación polimodal, seguido de la formación superior y la cuaternaria que hace referencia a la profundización de las carreras profesionales.

La narrativa sobre la educación hace referencia a los servicios y no a la educación como derecho. Se resalta una vez más la noción de las tendencias de las políticas de los años 90's. En lo factico se defiende y salvaguarda el acceso gratuito para toda la ciudadanía hasta el curso de la formación profesional.

Esto hace pensar que el enfoque de las políticas va más allá de la concepción de administración del riesgo y se promueva el acceso y la calidad o goce efectivo de los derechos.

- Ley de los 180 Días de clase No 25.864: sancionada en diciembre de 2003, hace referencia al derecho mínimo, es decir, la garantía que tienen los ciudadanos a tener por lo menos 180 días de clase para la educación inicial, básica y secundaria.

La Ley, tiene el propósito de asegurar el ciclo lectivo anual mínimo independientemente de las manifestaciones o huelgas que se puedan dar por problemáticas como el incumplimiento del pago a docentes, o de otra naturaleza relacionada con el sector educativo, en el que en su Artículo 4° anota:

(...) una vez vencidos los plazos legales y reglamentarios, pertinentes, no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que, luego de evaluar la naturaleza y las causas de las dificultades financieras que fueren invocadas como causa de tales incumplimientos, procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas.

Es decir, el Estado nacional se responsabiliza de garantizar el acceso mínimo a la educación de la ciudadanía asumiendo su financiación. En este orden de ideas, la sostenibilidad de las políticas educativas, el acceso y la retención de los jóvenes, genera menor inequidad en la estructura social al no marginar a la población por razones económicas. De esta forma, se contribuye en la materialización del desarrollo de las capacidades de los jóvenes.

- Ley de Educación Técnico Profesional No 26.058: sancionada en septiembre de 2005, tiene por objeto regular la instancia de educación técnico profesional que no alcanza a ser universitaria. Propone fortalecer aquellas habilidades y capacidades del contexto socio-productivo en el cual se busca la corresponsabilidad de parte de las empresas, salvaguardando en cualquier lugar los derechos laborales.

- Ley de Financiamiento No 26.075: reglamenta el aumento de la asignación presupuestal para educación e investigaciones, es así como, la educación comprende un sector estratégico en el desarrollo del país al buscar garantizar la igualdad de oportunidades a partir del derecho a la educación.

- Ley de Educación Nacional No 26.206: promulgada en diciembre de 2006, concibe que el derecho a la educación es una prioridad nacional para el logro de oportunidades; el acceso a la información y al conocimiento lo entiende como un factor de escalonamiento económico. Es así que se promueve evitar la inequidad a partir de la igualdad de oportunidades, con la inclusión y la participación de elementos formativos para la vida laboral.

Esta Ley comprende la estructura del Sistema Nacional Educativo de manera unificada, cuya organización entiende los siguientes niveles: 1) Educación inicial. 2) Educación primaria. 3) Educación secundaria. 4) Educación superior. Además, distingue las siguientes modalidades: educación técnico profesional, educación artística, educación especial, educación permanente de jóvenes y adultos, educación rural, educación intercultural bilingüe, educación en contextos de privación de la libertad y la educación domiciliaria y hospitalaria.

De ahí se deriva que la inclusión comprenda los diversos contextos en los cuales los jóvenes y adolescentes se desempeñen, aún bajo condiciones de cumplimiento de medidas.

- Ley de Educación Superior No 24.521: promulgada en agosto de 1995, hace referencia a educación superior no universitaria y universitaria. En la que el Estado tiene responsabilidad indelegable en garantizar el acceso y brindar las herramientas necesarias a todos aquellos que quieran hacerlo y estén en condiciones para ello. La articulación territorial e interinstitucional está dada por los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

Es de resaltar que la matrícula universitaria de las instituciones públicas no requiere obligatoriamente el pago de un arancel. La posibilidad de obtener becas se establece con la finalidad de que las personas accedan bajo condiciones de dignidad, para garantizar la permanencia e igualdad de oportunidades en el sistema educativo. La idea es estructurar el sistema para facilitar al egresado la inserción al mercado laboral.

4.4.2 Instituciones

Dentro de las posibilidades que tiene el Estado de materializar sus iniciativas, están las instituciones como entidades que ejecutan los planes, los programas y los proyectos, de los cuales sobresalen las siguientes:

- Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Es notable que la educación en Argentina, sea un eje estratégico dentro de sus políticas sociales, las cuales se articulan con lo que se pretende en el desarrollo de inserción laboral y en los sectores productivos del país. De alguna manera se refleja en la cantidad de jóvenes que pueden acceder a la educación superior, entendida como técnica, universitaria y no universitaria.

4.4.3 Acceso al Derecho a la Educación

Es importante tener en cuenta que las políticas en vía a promover la educación, desde un carácter deontológico estarían encaminadas a resolver problemas relacionados o mejor, garantizar el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo. De ahí que, las acciones institucionales contemplan un espectro para que los jóvenes desarrollen todo el ciclo educativo.

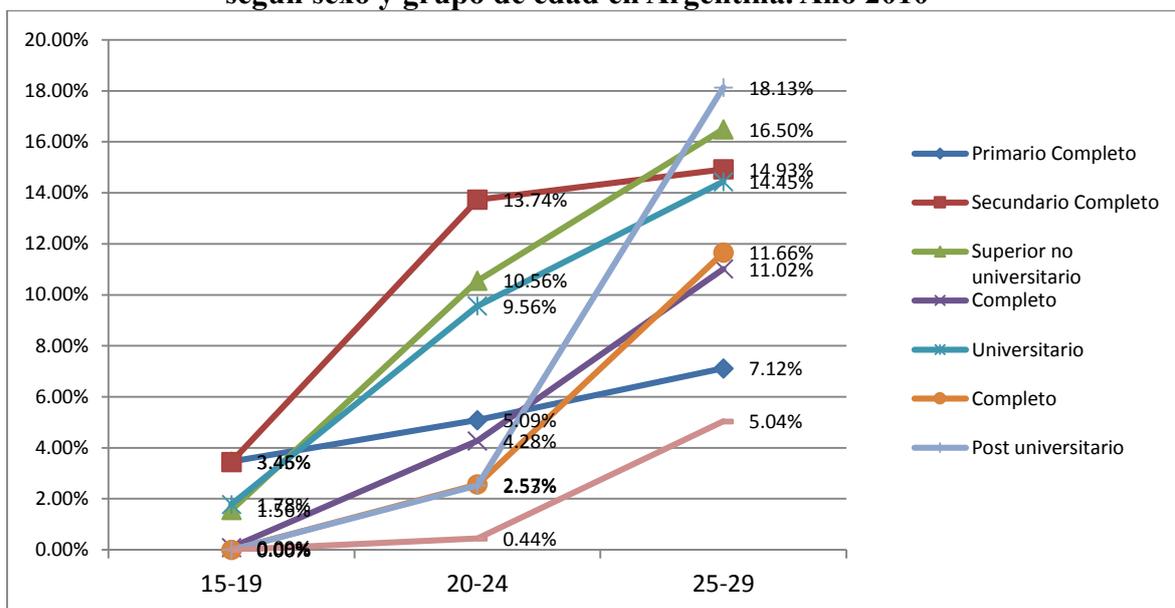
Así mismo, se tiene otras condiciones parte de los factores asociados en que la juventud continúe los estudios superiores. Empezando por las oportunidades frente al acceso, las cuales a su vez son determinadas por las condiciones sociales, implicando las capacidades del estudiante y de su familia para sobrellevar la inversión necesaria como el transporte, los materiales, entre otras.

Tal como se expresa en el libro *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior en la Argentina*, “La distribución crecientemente desigual de la riqueza y los recursos estratégicos hacen que las familias y los estudiantes no se encuentren en igualdad de condiciones sociales para garantizar el éxito” (Kisilevsky y Veleda: 2002, 9).

En el gráfico 12 se puede observar que un volumen considerable de la población joven tiene el secundario completo. Pasando por todas las edades desde los 15 a los 29 años, es el nivel de escolaridad más prominente, donde sólo en el último rango ocupa el tercer lugar seguido del posgrado incompleto (color gris) y superior no universitario incompleto (color verde).

Esto demuestra que los jóvenes hasta los 29 años han tenido acceso al derecho a la educación, con bajos niveles de extra edad y deserción escolar, lo que implica la ampliación del ciclo formativo mediante la continuación de estudios de posgrados. Aunque el posgrado completo sea el más bajo de todos los ciclos educativos.

Gráfico 13. Total del país. Población de 5 años y más que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado y completud del nivel, según sexo y grupo de edad en Argentina. Año 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010

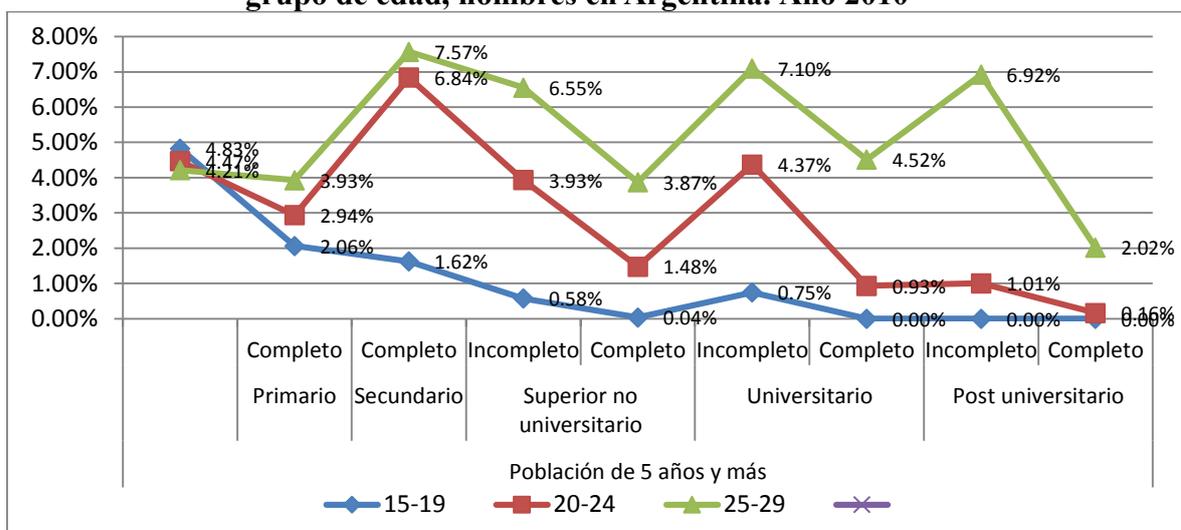
Es posible pensar que el sistema educativo cumple con la finalidad en materia de acceso, retención y en una menor proporción con la promoción. En contraste el caso colombiano aún está lejos de alcanzar la cobertura y evitar la deserción.

De todos modos, es significativo que la educación superior no universitaria (incompleta) es superior en todos los años a la universitaria completa (color naranja), cuya diferencia está entre 6 y 10 puntos porcentuales. Éste es un elemento particular cuando sucede en un país donde la educación de carrera universitaria en las instituciones públicas es gratuita, lo que se explica por la tendencia del mercado laboral y por la oferta académica en las universidades.

En el caso de los hombres se observa un alto porcentaje de jóvenes que asistieron al establecimiento educativo en el 2010, completaron la secundaria e inscribieron un programa de educación superior no universitaria. La pendiente se torna negativa

significativamente cuando se completa el ciclo. Lo mismo sucede para los casos del nivel universitario y pos universitario. Resalta que la población con mayores logros educativos está en el rango de los 25 a 29 años de edad y escasos jóvenes de 20 a 24 años inician algún posgrado.

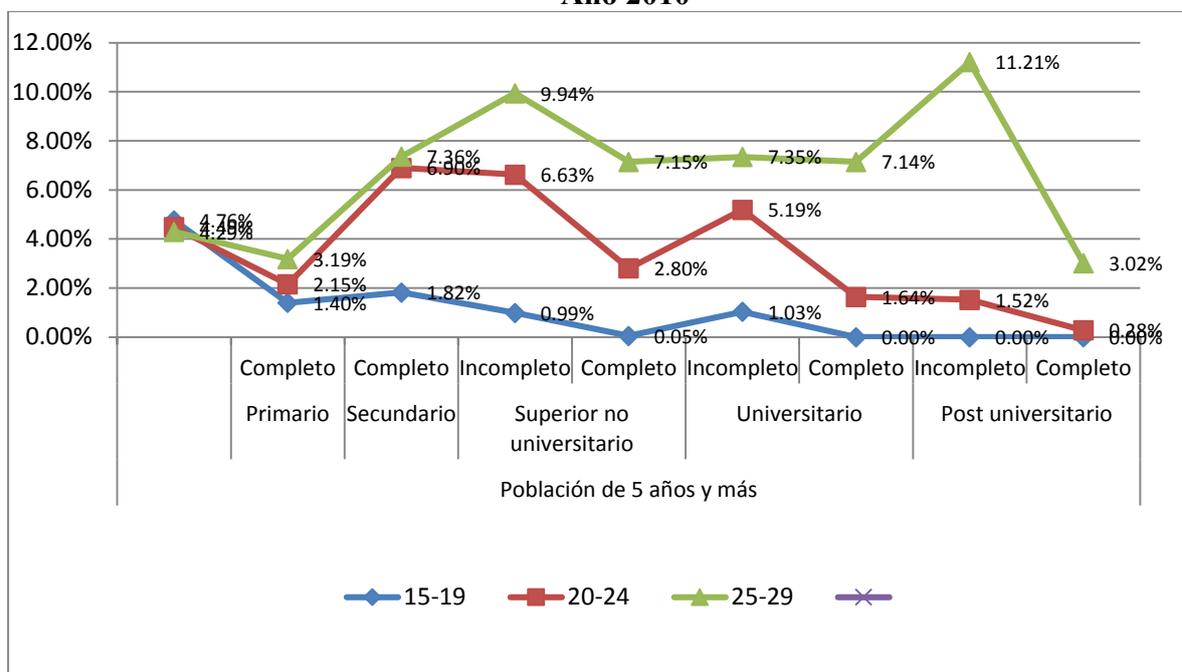
Gráfico 14. Total del país. Población de 5 años y más que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado y completud del nivel, grupo de edad, hombres en Argentina. Año 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas, 2010

La educación se entiende como la puerta de acceso a otros derechos. Para el caso de las mujeres, hay una diferencia significativa en cuanto a los hombres, ya que, la mayoría de mujeres que se encuentran entre los 20 y 29 años de edad inician un nivel superior no universitario y logran completarlo, sobre todo aquellas que se encuentran entre los 25 y 29 años. Aunque, disminuya el acceso a la universidad superan significativamente a los hombres en materia de completud e inicio de un pos universitario.

Gráfico 15. Total del país. Población de 5 años y más que asistió a un establecimiento educativo por nivel de educación alcanzado y completud del nivel, grupo de edad, mujeres
Año 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010

Es valioso ahondar sobre este sector puesto que la educación es un bien de toda la sociedad, en el sentido que Argentina, garantiza el acceso al sistema educativo público de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. De todos modos es notable que en el desarrollo de los sujetos y en la aspiración de continuar con un proceso de mayor cualificación, responde a las condiciones de calidad de vida y a los niveles de ingresos.

La tabla número 6, ilustra que en todos los rangos de edad el porcentaje de personas que alcanzan a completar el ciclo de formación universitaria son aquellos que se encuentran en el margen superior. La deserción o los niveles de menor alcance en los rangos de ingresos bajos, se explica porque los jóvenes tienen que recurrir a la búsqueda de trabajo para la sostenibilidad de su grupo familiar o para responder con obligaciones que ha ido adquiriendo.

Tabla 10. Porcentaje de población de 25 años y más con superior / universitario completo para Argentina en 2011, por nivel de ingresos y grupos de edad

Edad	30% inferior	30% medio	40% superior
25-34	6,37	16,48	36,03
35-49	7,01	20,61	44,79
50+	4,99	8,60	27,69

Fuente: IPE-UNESCO/OEI en base a: Argentina-EPH del INDEC

4.5 Derecho al trabajo

Teniendo en cuenta el desarrollo del sector educativo en Argentina, se establece de manera correlativa a su mercado laboral. Desde una mirada comparativa, Argentina, sostiene diferencias profundas con Colombia. De acuerdo con esto, es preciso resaltar que las opciones de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral están condicionadas por la economía promovida desde el auge de la industrialización que parte del modelo de sustitución de importaciones y un modelo de demanda interna.

Tal como se ha visto en líneas arriba (con las instituciones y los programas), el Estado argentino ha generado en los últimos años la articulación de las políticas sociales con las políticas económicas para la población joven. En el que las condiciones de trabajo formal son mayores comparadas con los países de América Latina. Así como, en la internacionalización del mercado hay sectores competitivos en el mercado internacional (Miranda y Otero: 2012).

Lo cual determina un trabajo con “estabilidad, con bajas tasas de desempleo y una importante expansión de beneficios asociados al trabajo–vacaciones, jubilación, cobertura en salud, etc. Diferente a lo que habían experimentado el restante de países de la región” (Miranda y Otero: 2005, 158).

Tener una normatividad garantista que reconozca a la población joven y adolescente en edad de trabajar tanto en materia laboral como educativa, impulsa al

aprovechamiento de la ventana de oportunidades del país para crecer. En ese sentido hay que recalcar el lugar de Argentina en América Latina, en materia de garantías laborales y la trayectoria en términos de organización sindical. Ello ha blindado que los efectos del modelo neoliberal no sean tan nocivos en este país, además de establecer límites en la intervención del mercado en el entorno laboral.

Estas dinámicas responden a la generación de jurisprudencia que soporta los derechos y la protección de la clase trabajadora, la población joven y adolescente. Lo que también regula el mercado de los salarios e impulsa la apertura de la vida laboral de las personas que habitan en la Argentina. En efecto, a continuación se observa la normatividad bajo la cual se amparan las acciones que desde el Estado han sido planteadas para tal fin.

4.5.1 Normatividad

El alcance del país en materia de seguridad y condiciones laborales de la ciudadanía, se estipula a partir de los acuerdos y pactos hechos por los gremios para la protección del mercado laboral. Es a partir de las siguiente normatividad que se fijan las condiciones del trabajo en Argentina:

- Ley 26061, Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en 2005. En el Artículo 25, se proclama la corresponsabilidad de las instituciones del Estado, en garantizar el derecho a la educación y a trabajar de acuerdo con las condiciones y restricciones establecidas por la normatividad internacional, en materia de erradicación del trabajo infantil y a realizar la inspección adecuada con el fin de eliminar la explotación infantil.

Este tipo de leyes protege la autonomía de la población, ya que, es el interés máximo de la sociedad, así como el peligro de ser vulnerados.

- Ley 25.013 sancionada en 1998, establece un régimen de reforma laboral que incluye la modificación de algunos aspectos de la regulación del Contrato de Trabajo y de las Leyes 24.013, 24.465 y 24.467, como también, de la normativa vigente en materia de convenciones colectivas de trabajo. Se regula entonces, la manera de conceder un contrato de trabajo de aprendizaje, el cual, considera aquellos jóvenes entre los 16 y 28 años de edad, que no tienen empleo. Ello Implica una jornada no mayor a las 40 horas semanales que incluye la formación teórica.

Bajo estas condiciones, se establecen beneficios para el empleador en el sentido que éste no está obligado al pago de indemnización al cumplimiento del plazo estipulado por el contrato.

- Ley 25.165 promulgada en 1999, hace referencia al Sistema de Pasantías Educativas para aquellos que están en educación superior.

- Decreto N.º 340 dictado en 1992, se da luz verde al Régimen de pasantías para el Sistema Educativo Nacional. La cual se define como parte de orgánica a modo de extensión del sistema educativo. El estudiantado hace prácticas relacionadas con su formación y especialización; en el los centros educativos tienen bajo su directriz la organización y control; no hay una relación jurídica entre ambas parte, ya que, es de naturaleza voluntaria (gratuita).

- Ley 25.250 sancionada en el año 2.000, titulada como período de prueba, establece un contrato de trabajo por tiempo “indeterminado” en el que los tres primeros meses las personas están a prueba y por convenios colectivo son ampliados hasta doce meses.

La garantía de tener estabilidad laboral, además, de considerar unas condiciones no flexibilizadas en las que a las personas puedan gozar de un aseguramiento integral en salud, pensión, vacaciones, cesantías, entre otras; da luz verde para que los proyectos de vida de jóvenes y adolescentes puedan ser consolidados tras las actividades realizadas a diario. No tener incertidumbre frente al futuro permite el fortalecimiento de las estructuras sociales y del proyecto de nación.

La mayor apertura y competitividad generó el cierre de unidades económicas y el deterioro de las relaciones laborales en los sectores de baja productividad. Quienes se vieron obligados a despedir personal o a forzar una reducción de votos laborales (...) los jóvenes menos calificados -junto a las mujeres- pasaron a ser el componente más demandado por el crecimiento del trabajo no registrado. Ambas situaciones crearon las condiciones para aumentar la oferta laboral juvenil, e, incluso forzar la salida temprana del sistema educativo (sobre todo en los sectores populares afectados por el subempleo). En ambos casos, la pérdida del empleo por parte del principal sostén del hogar – dado el contexto de reestructuración- presionó aún más sobre este comportamiento (Miranda y Otero: 2012, 14)

Esto se traduce en lo que a continuación se observa en el estado de las condiciones de empleo en la población joven en Argentina.

4.5.2 Empleo versus desempleo

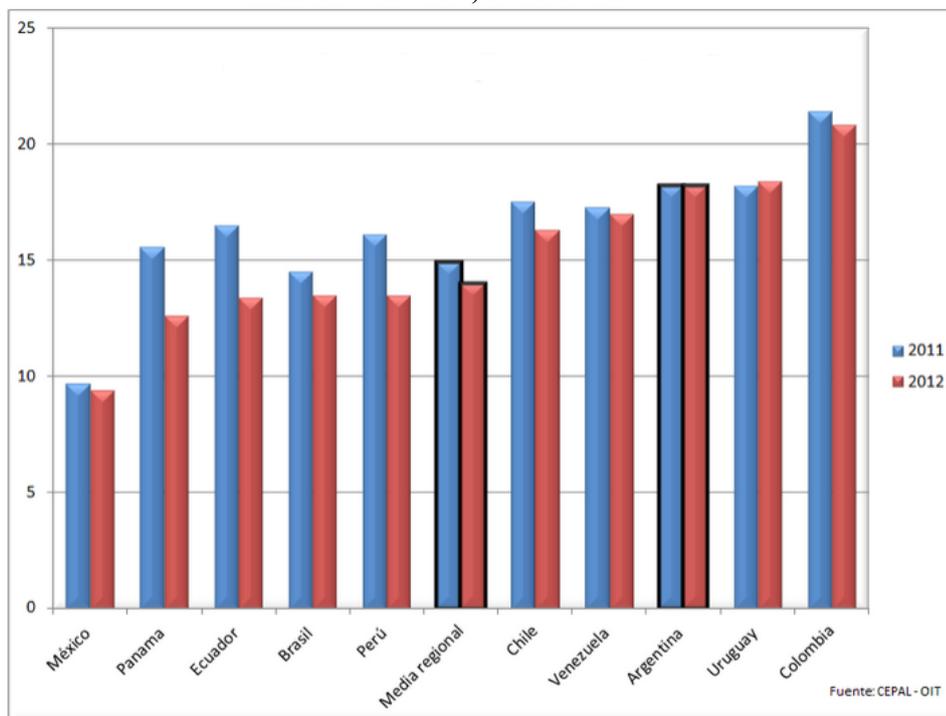
Las elecciones y decisiones que tienen los jóvenes frente al quehacer en materia de educación y trabajo, están sujetas al juego cruzado de expectativas y exigencias que depende de factores subjetivos y sociales como la familia y el entorno, las necesidades e ingresos que requieren para su hogar y responsabilidades que van adquiriendo en ese tránsito hacia la vida adulta.

La dinámica del empleo en la región para el período del 2013, se vio inclinada con un leve descenso del desempleo que pasó de un 6,4% a un 6,3% esto no responde precisamente a una mayor generación de empleo. Hubo menor dinamismo de los sectores no transables intensivos y que dependen del consumo y del uso de la mano de obra. Se

expresó menor búsqueda de trabajo en vista de las restricciones de las oportunidades de empleo. El estímulo en la generación de trabajo se reflejó en el alza del número de jóvenes desempleados en la región, a quienes afecta de primero por su reciente inserción en el mundo del trabajo, en el cual están sobrerrepresentados.

A continuación se analiza cuál es el lugar de Argentina y Colombia, tomando como referencia la estructura normativa e institucional en lo concerniente al alcance de educación y así mismo, la ubicación en el plano de las relaciones laborales. No es espontáneo que el país gaucho se localice después de Colombia y Uruguay, en el cual de igual manera es preocupante el hecho de no estar en un lugar privilegiado y es preciso fortalecer los escenarios de mayor oportunidades de empleo para la población joven. Tal como se aprecia en el gráfico 15:

Gráfico 16. Tasa de desempleo en jóvenes del 15 a 24 años de edad en América Latina, 2011-2012



La escasez de trabajadores con las competencias adecuadas se ha convertido en el cuello de botella de la expansión económica. Pero abre a la vez, la oportunidad de

incorporar el empleo a colectivos vulnerables en la medida en que se implementen políticas adecuadas de apoyo, en especial de formación y capacitación.

En esta línea, los indicadores de educación plantean un desafío enorme para el mediano plazo. Los déficits de competencias en lectura, ciencias y matemáticas generan restricciones para un buen desempeño en la formación profesional en ocupaciones de media y alta cualificación, e inciden posteriormente en la productividad. “Además, el bajo promedio de escolaridad de la población de 15 años o más representa un rezago comparado con el nivel mundial. La escolaridad promedio en la Argentina, es de 9,3 años, en el Brasil de 7,5 y en Colombia de 7,7 años. (CEPAL OITN: 2013, 14).

Tabla 11. América Latina y el Caribe (países seleccionados): variación de las tasas de participación, ocupación y desempleo, jóvenes y adultos, promedio del primer al tercer trimestre de 2013 con respecto al mismo período del año anterior (En puntos porcentuales)

	Tasa de participación		Tasa de ocupación		Tasa de desempleo	
	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos
Argentina	0,7	-0,1	-0,1	-0,1	1,7	0,0
Brasil	-0,9	-0,1	-1,1	0,0	0,5	-0,1
Chile	-1,1	0,0	-0,8	0,3	-0,4	-0,5
Colombia	-1,1	-0,5	-0,3	-0,1	-1,0	-0,6
Honduras	3,5	2,7	2,9	2,4	0,8	0,4
Jamaica	1,1	1,2	-0,9	0,5	4,7	0,8
Panamá	0,5	0,7	0,2	0,7	0,5	-0,1
Perú	-1,3	0,1	-0,7	1,0	-0,8	-1,2
República Dominicana	-1,2	-0,7	-0,6	-1,2	-0,6	0,9
Uruguay	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	0,9	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	0,2	0,1	0,5	0,3	-0,9	-0,3
América Latina y el Caribe, mediana	0,0	0,0	-0,4	0,3	0,5	-0,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: El grupo etario de los jóvenes se refiere a las personas de entre 15 y 24 años, salvo en la Argentina (14 a 29), Colombia (14 a 28), el Perú (14 a 24) y la República Dominicana (10 a 19). En la Argentina los datos se refieren a los promedios de los hombres y mujeres de los respectivos grupos de edad.

Se observa la importancia de los programas y planes que surgen desde el Estado, en el cual desde hace más de una década se han podido proyectar y a su vez garantizar a la población joven y adolescente que desarrolle su proyecto de vida con un soporte educativo y con respuestas desde los sectores laborales.

Es notable que la normatividad y las instituciones hacen posible el desarrollo de los sujetos comparado con otros países de la región. La importancia que revisten los enfoques amplios y bajo principios universales va más allá de la operación o ejecución

de programas en materia de educación y trabajo; sino la permanencia y el estímulo de la inversión del Estado en sectores de la población que potencializa las acciones que recaen sobre estos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde las consideraciones propuestas en este trabajo, se ha podido ver cómo el análisis de las tendencias de los programas de protección social en jóvenes en materia de educación y trabajo en Colombia y Argentina, surge a partir de las instituciones que intervienen y la normativa que ha incidido en estos procesos durante los últimos 5 años.

Allí, se observa cómo en las decisiones de políticas públicas tienden hacia dos enfoques: uno, es el del manejo de riesgo que se orientan al reemplazo de la noción de ciudadanía por la de beneficiarios de servicios. Y otro, relacionado con la ciudadanía plena que se fundamenta en la garantía de derechos de esta población.

En el caso de Colombia, parte de la normatividad y el diseño de las instituciones que formulan y ejecutan las políticas se orientan hacia enfoques restrictivos. Esto claramente repercute en la profundización de las desigualdades, ya que, si bien las políticas sociales son vistas como transformadoras de instituciones y a su vez de la calidad de vida, es imperativo trazar una propuesta concreta aplaudiendo las experiencias de los países que han podido atravesar las crisis por las que han pasado con menores marcas en la juventud.

En el caso de Argentina, se propende por una mayor participación tanto en la normatividad como en los programas, planes y proyectos propuestos desde el Estado hacia esta población. En el cual dicha participación procura abarcar los diversos espacios académicos, laborales y políticos.

Lo expuesto líneas arriba, refleja de cuán largo y complejo es el camino por recorrer para transformar las condiciones y la proyección de un Estado dinámico que garantice de un lado, las condiciones para que una sociedad ejerza a plenitud sus derechos

y, que a la vez promueva una propuesta de desarrollo coherente con este propósito. La complejidad del proceso entonces camina desde la lectura y análisis del contexto en el cual está inserta la institucionalidad pública, hasta la toma de decisiones reflejadas en las normas que respaldan dichas instituciones. Para ello, fue necesario revalorar las dinámicas que inciden de manera determinante en las relaciones Estado-Sociedad-Mercado.

De ahí que, lo entendido como políticas de protección social integral que se materializan sobre las acciones de planes, programas y proyectos del que la ciudadanía es beneficiaria se maduran como idea entre el Estado y el mercado, estando de por medio la sociedad que es en última donde recaen los efectos de las decisiones.

Esta es la mayor preocupación cuando los derechos son asumidos por lógicas del mercado, a modo de servicio, tal como se vio en el caso de Colombia y el desenlace que en materia social y costos económicos pueden generar en décadas posteriores. La idea de la protección social orientada en el marco de ciudadanía plena es la alternativa al enfoque de riesgo que se profundizó y demostró la inviabilidad con la crisis generada luego de su implementación en los países de la región.

Es notable entonces que las diferencias entre Colombia y Argentina en materia de Políticas Públicas son significativas, empezando por el contexto socio-político en el que cada una de ellas se ubica. A pesar de que, ambas cuentan con una ubicación geoestratégica muy importante y una amplia población. De ahí que las condiciones fácticas de lo que se entiende por un Estado democrático debería estar presente en lo concerniente a las oportunidades de acceso y promoción a derechos como la educación y el trabajo, los cuales componen la columna vertebral de un proyecto de nación que a futuro reflejaría otras realidades donde se aproveche realmente el bono demográfico, ya que, es esa oportunidad para mejorar la calidad de vida de los países.

Dese el discurso normativo es evidente que en Colombia, si bien se concibe a la educación y al trabajo como un derecho, contemplados en la Constitución Política Nacional, en la Ley 115 de 1994, así como la ley 30 de 1992, conciben estos espacios como servicios, y al ciudadano como beneficiario. Esto demarca una gran diferencia en la ejecución y los logros que se pueden alcanzar en la sociedad, puesto que, denota al ciudadano no como agente de derechos que trae consigo una noción de dignidad, sino de cliente en tanto no hay cupos para todos, y por lo tanto sólo algunos alcanzan a acceder.

De otra forma, el hecho que exista tanta normatividad en cuanto a la regulación laboral, además, con las reformas que se les han implementado, hace visible el poco consenso ciudadano frente a esta situación que logra garantizar las condiciones materiales de la juventud. En el caso argentino parecería que el pacto ciudadano es más conciso, también debido a la naturaleza de los acuerdos que cambiaron sustancialmente luego de los períodos dictatoriales, claramente se nota un viraje hacia una normatividad con énfasis en una mayor participación de la población con fines democráticos.

Por ejemplo, las carteras de trabajo y de educación se han convertido en actores centrales de las políticas de formación profesional. Si bien, en varios casos actúan con programas propios, resulta más relevante en su papel en las tareas nacionales tendientes a dotar a la oferta formativa de un carácter más articulado y sistémico. En tal sentido, se ubica su impulso y acompañamiento a los procesos que deben desarrollar la juventud como acicate de la ventana de oportunidades que tienen los países para su crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida.

En lo correspondiente a la formación para la inserción en el mercado laboral, se puede observar que el panorama es complejo, sin embargo, los procesos pedagógicos se han ido moldeando conforme a los procesos de innovación para responder a la demanda. A partir de estas preocupaciones se fueron consolidando enfoques formativos como el de

la educación basada en competencias que gira en torno a los perfiles profesionales que se requieren y bajo qué competencias requerirían los nuevos aprendizajes.

Es importante mirar acá hasta dónde estos procesos logran generar una reducción de las brechas de inequidad que desde el sistema educativo se reproducen en el sistema laboral y por ende en la sociedad. Es preciso entonces, garantizar el acceso y la retención de la juventud hasta que se pueda lograr una mejor promoción laboral. Estas adaptaciones luego reflejan cambios en las esferas económica, política y social.

El hecho que los adolescentes puedan consolidar su proyecto de vida a la luz de las actividades que realizan a diario es un logro colectivo más que individual, no tener incertidumbre frente al futuro logra el fortalecimiento de las estructuras sociales y del proyecto de nación.

Es de anotar que gran parte de esta población se desarrolla en condiciones de segmentación socioeconómica, que a su vez es reflejo de la elevada desigualdad de la región, lo cual condiciona sus expectativas y su forma de vinculación con el mercado de trabajo. Aquí la pregunta es por el alcance de los sistemas educativo y de formación para lograr retener y potencializar a un ritmo suficiente las competencias que se demandan los nuevos retos del actual mundo global de la información y del conocimiento, versus el mercado de los emporios económicos ilegales que identifican y cooptan a los jóvenes como un primer escalón de los vínculos delictivos.

Este tipo de condiciones en el entorno laboral es fundamental para el desarrollo del mundo del trabajo de los jóvenes, ya que, los sindicatos son de gran importancia en la toma de decisiones de políticas salariales, tal como lo es la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, de ahí que a una gran diferencia entre Colombia y Argentina, en el que a pesar de contexto económico por el que atraviesan, existen profundas brechas en materia de vulneración de derechos como lo es el del trabajo

y la educación.

En las dinámicas de las políticas públicas es necesario tener en cuenta la relación o la inconsecuencia entre el sistema educativo y las demandas del sistema productivo. Ver en esta dirección los logros que alcanza la sociedad cuando son correspondientes, pero además que respetan e incluyen el proyecto de vida de los jóvenes lo cual también está mediado por las tendencias y perspectivas laborales de un país. En este sentido, es necesario el diseño y formulación de las políticas con una perspectiva de la corresponsabilidad y correlación sectorial, en consecuencia que sean dirigidas bajo un enfoque de DDHH en el que prevalezca el principio de universalidad para todos y todas.

Si bien, es importante garantizar una orientación científica y objetiva en la propuesta de desarrollo para la región, también es cierto que, las políticas estatales deben incluir al ser humano y las colectividades como eje de transformación, el Estado debe garantizar condiciones y escenarios de participación en el diseño de sus políticas públicas y sociales como parte esencial de su quehacer democrático.

En efecto, es eje fundamental en el desarrollo del proyecto de nación. Ver cómo el ciclo poblacional enmarcado en la juventud y los aspectos educativos y laborales constituyen el acicate que desenvuelven otras condiciones en el resto de la sociedad. Así, hay que revisar cuál es el papel del Estado y el énfasis de políticas públicas para un buen desarrollo de estos elementos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, Abramovich y Pautassi (eds) La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Amsden, A. (2004) “la sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebish renace en Asia” Revista de la CEPAL 82 (75- 90)
- Andersen, Gosta Esping, (1993); Los Tres Mundos del Estado de Bienestar. Valencia: Ed. Alfons el Magnanim,.Cap 1.
- _____, (2002); Why we need a new welfare state. Ed. Oxford. Introducción y Cap.1.
- Arango Rodolfo, “Justificación y Conceptualización Normativa”, Legis, UNC, (2005)
- Arteaga Leticia, “Eficiencia Social y políticas Públicas en Bogotá D.C”., ponencia presentada en el marco del congreso del Latin American Studies Association Montreal, (2007).
- Arroyo, Daniel (2006), Desarrollo y Políticas Públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la Sociedad. En el Desarrollo en un contexto pos-neoliberal, Buenos Aires: FLACSO CICCUS.
- _____, (2010) Desafíos para los sistemas de protección social en América Latina, Modelos de gestión y tipología de diseños. Buenos Aires: BDO.
- Balardini Sergio (2002) Jóvenes, tecnología, participación y consumo de SPA. Buenos Aires: CLACSO

- Bajraj Reynaldo, Bárcena Alicia y otros de la Comisión Económica para América latina y el Caribe - CEPAL (2005) “Objetivos De Desarrollo Del Milenio: Una Mirada Desde América Latina Y El Caribe” Chile: Publicación De Las Naciones Unidas.
- BM (2005) “Household risk management and social protection in Chile. A World Bank country study”, Washington, DC: The International Bank for Reconstruction/The World Bank
- Beck Ulrich (2006), La sociedad del Riesgo, Buenos Aires: Paiddós.
- CIVIS (2010) “ Cifras de la situación de los jóvenes en Colombia”. Extraído el de marzo de 2012 desde: <http://www.civis.se/Cifras-de-la-situacion-de-los-y>.
- CLAD: “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”. Santo Domingo, República Dominicana, 8 noviembre de 2010.
- Consejo Científico del CLAD: “Una nueva gestión pública para América Latina”. Caracas, 1997.
- Cancilini García Néstor, “Ciudades en globalización” en: Consumidores y ciudadanos. México; editorial Grijalbo, 1996, 82 págs.
- Draibe, Sonia y Riesco Manuel (2009). El Estado de bienestar social en América Latina: Una nueva estrategia de desarrollo. Fundación Carolina, CeALCI. Documento de trabajo 31.
- Evans Peter (1996), El Estado como problema y como solución. En: “Desarrollo Económico, revista de Ciencias Sociales” Buenos Aires: IDES, Instituto de Desarrollo Económico y Social. No 140 Vol 35 Enero-Marzo.
- Escuela Nacional Sindical (2002) “Afrontar La Amenaza Por Persecución Sindical: Estrategias Psicosociales Para Trabajadores Y Trabajadoras Sindicalizados, Frente A Amenazas Y Otras Violaciones De Derechos Humanos” Medellín : ENS.

- Longo Francisco, (2009), Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. En: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.
- Garay Luis Jorge. “Construcción de una nueva sociedad” (1999). Santa fé de Bogotá: editorial TM,. 82 págs.
- García Delgado, Daniel (1998) “Estado-nación y globalización”, Buenos Aires: Ariel.
- García Méndez, (1997), “La legislación ‘de menores’ en América Latina: una doctrina en situación irregular”. En: Derecho de la infancia y adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral. http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf
- Giraldo Cesar, (2008). “ Políticas Sociales: Notas Preliminares para una Política Social de un gobierno Alternativo”, en Bases de una Política Económica para la Productividad, el empleo y la distribución del ingreso: Macroeconomía , Mercado interno y Políticas Sectoriales, FESCOL.
- González (Ivonne 2011) “Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina” Chile: CEPAL.
- Heckman, J.J. (s/f) “ La inversión en el desarrollo infantil temprano: reducir el déficit, fortalecer la economía. www.heckmanequation.org Criterio de búsqueda: Inversión en Jóvenes y Adolescentes.
- _____ (2007) “¿Protección o Desprotección Social?” Bogotá: Ediciones Desde Agajo.
- Holzmann Robert y Jørgensen Steen (2000) Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá En: “Serie de Discusión sobre la Protección Social”. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social.
- Kisilevsky Marta y Veleda Cecilia (2002), Dos estudios sobre el acceso a la

- educación superior en la Argentina. Argentina: IPE- UNESCO.
- Lautier Bruno (1995), “L’État et le social” Enía B. Théret (ed.). L’État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construcción européenne. La Decouverte. París.
 - _____, (2006), “Condiciones políticas para la universalización de la protección social en América Latina” En: Yves Le Bonniec, Óscar Rodríguez Salazar, Pierre Salama... Et.al (ed.) Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de ciencias Económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Colección estudios sobre protección social; t.2)
 - Lo Vuolo, Rubén M.,(2006). “La Protección Social En América Latina: Los Límites De La Revisión Ortodoxa y las propuestas alternativas”, en Crecimiento y Equidad Ciudadana, CID, Universidad Nacional, SDIS.
 - Lynch y otros (2002), Historia Argentina. Buenos Aires: Alianza.
 - Montes Pedro, “La aldea global” en: El desorden neoliberal. Valladolid: editorial Trotta, 1996, 23 págs.
 - -----, “El neoliberalismo en escena” en: El desorden Neoliberal. Valladolid: editorial Trotta, 1996, 19 págs.
 - Montemayor Carlos, “La Globalización Y Los Derechos Humanos”, En Derechos Humanos Y Globalización Alternativa: Una Perspectiva Iberoamericana, Puebla (2002)
 - Nussbaum Martha, “Capacidades Como Titulaciones Fundamentales: Sen Y La Justicia Social”, Serie Estudios De Filosofía Y Derecho No.9, Universidad Externado De Colombia, Bogotá (2005).

- Murcia Luis, Uprimny Rodrigo, Rodríguez César (2007) “Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas” Bogotá: IDEP, Dejusticia.
- Nussbaum, Martha C. Y Sen Amartya, (2002) “La Calidad De Vida”, México,D.F. Fondo De Cultura Económica.
- O'Donnell Guillermo (2010) “Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa”, Buenos Aires: Prometeo,
- Peters, B. Guy (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Reforma y Desarrollo. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 39. Prats, Joan (2006), Cambios en la estructura y rol del Estado inducidos por la globalización. EN: Seminario Internacional sobre Modernización del Estado/Argentina. Subsecretaría de la Gestión Pública.- Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.-pp. 125-151.-195 p_____ (2005), Sentido de las transformaciones: de la burocracia a la gerencia; de la gerencia a la gobernanza. En “De la burocracia al management, del management a la gobernanza”. Cap. 3, ps. 99 a 111. Estudios Goberna. Ministerio de Administraciones Públicas – INAP, Madrid,.
- Repetto, Fabián (2007) ‘Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...O la búsqueda del "tesoro perdido" de la política social latinoamericana’. En G. Alonso (ed), op. Cit.
- _____, (2009) “Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericana”. En: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.
- Rex González, A. Pérez, J. (1990) Argentina indígena, Vísperas de la conquista. Col. Historia argentina 1. Buenos Aires: Paidós.

- Rivadeneira Vargas, Antonio José (2002), Historia constitucional de Colombia 1510-2000. Tunja: Editorial Bolivariana Internacional.
- Salvia Agustín, Tuñón Lanina (2002), Los jóvenes trabajadores frente a la Educación, el Desempleo y el deterioro social en la Argentina,– Fundación Friedrich Ebert serie Prosur “Jóvenes Trabajadores en el Mercosur y Chile: causas, Consecuencias y Políticas” el cual fue presentado en Santiago de Chile en Noviembre de 2002.
- Skocpol, Theda (1899). El Estado regresa a primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En: Revista Zona Abierta, Nro 50.
- Subirats Humet, Joan / Knoepfel, Peter / Larrue, Corinne / Varone, Frederic, (2008), “Análisis y gestión de las Políticas Públicas”, Barcelona: Ariel.
- Théret Bruno (2006) “Sistemas de protección social y representación política” En Yves Le Bonniec, Óscar Rodríguez Salazar, Pierre Salama... Et.al (ed.) Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de ciencias Económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Colección estudios sobre protección social; t.2).
- Tejeiro, C.E (2005) Teoría General de la Niñez y Adolescencia. Bogotá D.C: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, UNICEF. Cátedra Ciro Angarita.
- Vásquez González C.(2003) “Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las Teorías del Desarrollo Social (Social Development Theories), Revista de Derecho Vol. XIV.
- Verdú, Vicente. (2009), “El capitalismo funeral. La crisis o la Tercera Guerra Mundial”. Ed. Anagrama, Barcelona,. Capítulo 1.
- Zurbriggen, Cristina (2007) “ La falacia tecnocrática y la reforma del Estado. A

10 años del informe del Banco Mundial” Nueva Sociedad, Nro 210 Julio/agosto, Editorial Nueva Sociedad, Buenos Aires, Caracas, p 156-172.

- _____, (2007). Repensando el desarrollo en América Latina: ¿Chile el camino a seguir? En: Caetano (Coord.) América Latina: desafíos de su inserción internacional, CLAEH, p. 113-133.
- _____, (2001) “las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado: Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina”, Documento preparado para la XXI Cumbre Iberoamericana 2011 Transformación del Estado para el Desarrollo.

6.1 Normatividad

Instrumentos Internacionales

- Convención Americana de Derecho Humanos, 1969
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
- Directrices de la RIAD de 1990 Para la Prevención de la Delincuencia Juvenil
- Declaración de la OIT para una Justicia Social en una globalización equitativa. Ginebra, 10 de junio de 2008
- Convenio 182 de la OIT, referente a las Peores Formas de Trabajo Infantil. Adoptado en Colombia mediante la Ley 704 de 2001
- Resolución 60/147 de las Naciones Unidas “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas

internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos

Normatividad Colombiana

- Constitución Política de Colombia
- Ley 1098 de 2010, Código de la Infancia y la Adolescencia. Edición Comentada y Concordada, Organización de las Naciones Unidas- ONU- (2006).
- Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal Colombiano.
- Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano

Jurisprudencia Internacional

- Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de Agosto de 1990, Caso “Velázquez Rodríguez”

Jurisprudencia Colombiana

- Corte Constitucional, Sentencia C – 979 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño
- Corte Constitucional, Sentencia SU - 254 de 2013. M.P Luis Ernesto Vargas Silva
- Corte Constitucional, Sentencia T-282 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo

Normas Extranjeras Mencionadas

- Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. México

Lineamientos técnicos

- Lineamientos Técnicos para la Inclusión y Atención de Familias-modelo solidario. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.
- Lineamientos técnicos administrativos para la atención del adolescente en el sistema de responsabilidad penal en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. 2007.
- GDNP, ICBF, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social (2009). *Guía Para Alcaldes: Lineamientos Técnicos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio*. (Consultado el 30 de julio de 2013)

6.2 Otras fuentes

Enlaces Web

- <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/11/13/crecimiento-clase-media-america-latina> Criterio de Búsqueda: *Economía Argentina*.
- <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/53777/InstitucionalidadLogisticaCooperacion.pdf> Criterio de Búsqueda : *trabajo digno en jóvenes y adolescentes*.

- http://recursostic.educacion.es/bachillerato/sabios/web/index.php?option=com_content&view=article&id=291&tmpl=component Criterio de Búsqueda : *concepción socrática de la justicia*
- <http://www.portafolio.co/finanzas-personales/jovenes-colombianos-estan-encontrando-empleo> Criterio de Búsqueda: *Ninis en Colombia.*
- [Programa Jóvenes con más y mejor trabajo: informe mensual, enero de 2012.http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/PJMMT_ene12.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/PJMMT_ene12.pdf) Criterio de Búsqueda : *Condiciones laborales y acceso en jóvenes y adolescentes.*
- [OIT \(2011\), Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina.. p. 55-59](#) Criterio de Búsqueda : *Jóvenes y condiciones laborales en Argentina*
- OIT (2013), "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012". http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf Criterio de Búsqueda : *Empleo en jóvenes y adolescentes.*
- http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/nexo_jovenes_2011.pdf Criterio de Búsqueda : *Acceso al trabajo digno de jóvenes y adolescentes.*
- http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2012/WCMS_181079/lang--es/index.htm Criterio de Búsqueda : *Ninis en jóvenes y adolescentes.*

- [UNICEF\(2012\),http://www.unicef.org/spanish/media/files/PFC2012_A_report_card_on_adolescents.pdf](http://www.unicef.org/spanish/media/files/PFC2012_A_report_card_on_adolescents.pdf) Criterio de_Búsqueda : *violencia en jóvenes y adolescentes.*
- <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-90396.html> Criterio de_Búsqueda : *Pruebas de Estado en Colombia.*
- <http://www.icfes.gov.co/home?view=featured> Criterio de_Búsqueda: *Pruebas de Estado en Colombia.*
- http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0030_1992.html Criterio de_Búsqueda: *ley 30 de 1992.*
- http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=213:vigencia-de-las-universidades-de-garaje&catid=12:opini&Itemid=200 Criterio de_Búsqueda: *Calidad de la educación.*
- Panorama General - Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview> Criterio de_Búsqueda: *Economía Argentina.*
- <http://www.portafolio.co/opinion/universidades-garaje-un-negocio-ilusiones-fallidas> Criterio de_Búsqueda: *Calidad de la educación para adolescentes y jóvenes.*
- Ministerio de Educación Nacional, Observatorio Laboral para la Educación, <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-propertyvalue-36299.html> Criterio de_Búsqueda: *Remuneración sectorial.*

- _____ (2011), Encuesta Nacional de Deserción Escolar http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293672_archivo_pdf_presentacion.pdf Criterio de Búsqueda: *Deserción escolar*.
- http://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ech.pdf Criterio de Búsqueda: *fuerza laboral en jóvenes*.
- www.yodigoaquestoy.com Criterio de Búsqueda: *trabajo infantil*.