

Diacronía del concepto juventud en las políticas colombianas*

*David Alberto Londoño Vásquez ***

*Luz Stella Castañeda Naranjo ****

Recibido mayo 6 de 2010, aprobado mayo 27 de 2010

Resumen

Las diferentes políticas colombianas que han surgido durante los últimos 100 años han cambiado drásticamente, afectando no sólo las obligaciones y derechos de los jóvenes sino también la construcción conceptual de la definición de juventud. Ésta presenta tres momentos diversos, inicia con una juventud representada en un individuo y actualizándola hasta un sujeto de derechos y deberes. En el presente artículo se analizará la diacronía del concepto juventud en las políticas colombianas y se propondrá un cuarto momento.

Palabras claves: Diacronía conceptual, juventud, ley de la juventud, sujeto

Abstract

Different Colombian policies that have been approved for the last 100 years, have deeply changed, affecting not only young people's duties and rights but also conceptual construction of youth definition, introducing four diverse moments, at the beginning with a youth concept represented by an individual and currently with a law-born one. In this article, youth concept diachrony in Colombian policies will be analyzed and a fourth moment will be also proposed.

Key words: Conceptual diachrony, individual, youth, youth law

* El presente artículo es el resultado de la revisión teórica y conceptual realizada durante el Seminario de Contexto: Políticas de Niñez y Juventud, del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y del CINDE.

** Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Magíster en lingüística, Especialista en la Enseñanza del inglés, Traductor inglés-francés-español. Coordinador de la línea en Cultura y Comunicación Especializada del grupo de investigación en Psicología y Filosofía Estética de la Facultad de Ciencias Sociales, IUE. Correo electrónico dalondono@iue.edu.co.

*** Doctora en texto y contexto, Magíster en sociología, Especialista en logopedia, Licenciada en Español y Literatura. Correo electrónico naranjoestela@gmail.com

1. Introducción

Cuando una comunidad se identifica como el conjunto de individuos que comparten espacios geográficos limítrofes, unidos a través de rasgos culturales y sociales, plasmados en múltiples ideologías, generan una serie de necesidades que deben ser reguladas a través de normas y leyes para todos aquéllos, bien sea que tal derecho haya sido otorgado desde su nacimiento o por interacción, participación y manutención dentro de la sociedad.

Desafortunadamente, la legislación y aplicación de dichas leyes carecen, en algunos casos, de representantes reales de la problemática social vigente; ya que la sociedad, al igual que los elementos que la componen, es dinámica y *cronotopa*. Teniendo en cuenta dichos cambios sociales, se demanda una actualización política que deje en evidencia situaciones de equidad social, etaria y de género, que garantice no sólo el futuro de la sociedad bajo condiciones generales adecuadas para sus miembros, sino también la proyección y reconocimiento de los miembros en formación, como son la niñez y la juventud, ya que estos últimos son considerados sujetos titulares de derechos y deberes, protagonistas en la construcción de su proyecto de vida.¹

Sin embargo, no se puede encasillar a los jóvenes como miembros a futuro, es necesario que desde ya, se reconozcan como miembros participantes activos de una realidad social determinada y progresista, en la que no sólo opinen, sino que sean tenidos en cuenta para la toma de decisiones, las cuales al fin y al cabo, los regirán en los años venideros, y serán ellos quiénes nuevamente tendrán que hacer el ejercicio democrático de la inclusión sin discriminación étnica, pero no será difícil, pues si el paradigma se rompe ahora, estos miembros en formación, habrán desarrollado las competencias necesarias para no caer en el error repetitivo del adulto omnisapiente.

1 Los jóvenes en Colombia fueron reconocidos como sujetos de derechos y deberes, y como protagonistas en la construcción de su proyecto de vida desde 1995 a través del documento CONPES de juventud, con base en la Constitución Política aprobada en 1991.

El presente artículo tiene como objetivo principal identificar la diacronía del concepto de juventud a través de la historia política colombiana y presentar las diferentes políticas públicas adoptadas en Colombia teniendo en cuenta la clasificación propuesta por Perea (1998) que señala los tres momentos de la juventud en este país: imaginaria, subversiva y sin máscaras, además, se propone una cuarta clasificación denominada: la juventud de 2015.²

2. Juventud imaginaria

2.1. Antecedentes

Antes de 1950, Colombia era un país con gran parte de la población concentrada en el sector rural³, lo que obligaba a sus miembros a desarrollar actividades económicas relacionadas con el sector agrícola, definiéndose por pequeñas parcelas denominadas fincas, cuya mano de obra no distinguía de edades, sometiendo a los niños y sobre todo a los jóvenes de dicha época a realizar labores agrícolas en jornadas extenuantes con el propósito de prestar un servicio familiar. Es por esto que Santos (2002, p. 1), afirma que “Esta época coincide con un país puramente rural en el cual se configuran construcciones sociales del concepto de juventud basadas en la interpretación familiar. La relación entre familia y trabajo, antes de la adopción del modelo modernizador, era prácticamente directo. Se trabajaba dentro del seno de la familia o se pasaba de la familia al trabajo sin intermediaciones”.

Este fenómeno social permite vislumbrar que para la época no hay una definición precisa sobre la niñez, la juventud y, en algunos casos, hasta en la adultez; pues sin concesiones prudenciales, se pasaba con rapidez de una a otra y los saltos generacionales eran mediados por el matrimonio a edades tempranas o por las largas jornadas laborales, omitiendo necesidades básicas como la equidad de género (por ser

² Esta cuarta clasificación se basa en el Plan Decenal de Juventud 2005-2015 en Colombia.

³ Según Parra (1984) en 1938 en Colombia el 71% de la población era rural.

una sociedad netamente machista) y la educación (alto nivel de analfabetismo)⁴, por sólo mencionar algunas.

En resumen, la juventud para este primer momento era la brecha temporal entre la niñez y la adultez, materializada por características etarias más no identificada por desarrollos cognitivos, sociales y afectivos.

2.2. La juventud y las guerras internas: ¿una política pública?

Desde principios del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la construcción de lo juvenil por lo parental, intervenido básicamente por el trabajo, se sumaba a la polarización partidista bajo la cual se encontraba conformada la organización política del país. Uno de los referentes históricos del siglo XIX es que estuvo marcado por los conflictos violentos entre conservadores y liberales. A lo largo del desarrollo de los partidos, éstos suscitaron grandes peligros en el territorio colombiano. La Constitución de Rionegro que lideró a un gobierno federal sembró cada vez más las distinciones tanto entre los partidos, como entre los mismos estados, que en ocasiones tenían ejércitos más grandes que los del gobierno central.

Bajo esta situación llena de dificultades sociales y guerras civiles, se creó la Constitución de 1886 que pretendía, al contrario de la Constitución anterior, un estado central y fuerte, en este año en el cual se suprimió la Constitución de 1863 (que revelaba los excesos del federalismo durante el período de los radicales) comenzaron a verse los primeros signos que desembocaron en el conflicto armado. El factor detonante de la guerra fue sencillamente el enfrentamiento entre las ideologías de liberales y conservadores, tanto entre ellos como dentro de sus respectivos partidos, que trataron de obtener el control del país.

4 Según Parra (1984) en 1940 en Colombia solamente existían 2990 estudiantes universitarios.

Desafortunadamente, la juventud rural jugó un papel importante para la incorporación de combatientes para la lucha armada, Santos (2002, p. 2) afirma que “eran frecuentes los reclutamientos de campesinos jóvenes para engrosar las filas”, dicho reclutamiento era obligatorio y dictaminado por el representante político del pueblo, el cual no era elegido por voto popular, sino seleccionado por el gobernador de turno.

Es evidente que este momento careció de una conceptualización política representada por las dificultades internas de gobierno, y los sistemas inestables jerárquicos no democráticos de la época proporcionaron una omisión general de la juventud, ya que se limitaban a la inserción al trabajo rural, la pronta toma de responsabilidades familiares y el ejercicio de la guerra, como soldados rasos, sin ellos desearlo, es decir, fueron violentados para incrementar la violencia.⁵

3. Juventud subversiva

3.1. Contexto histórico

Este momento transcurre desde mediados de 1950 hasta finales de 1980, además es caracterizada por la caída de los grandes centros de poder, la Iglesia y los partidos políticos y la emergencia de jóvenes confrontadores del orden existente (Perea, 1998). Surge desde la migración rural a los centros urbanos, donde las actividades agropecuarias son cambiadas por la vinculación a las fábricas y la necesidad de convertirse en mano de obra calificada. Esta nueva circunstancia transforma representativamente la concepción social de lo joven: motor laboral en la naciente industria urbana. Esta condición crea una nueva esfera socializadora, además de la familia y el trabajo: la educación, lo que

5 Según el Observatorio de Minas Antipersonales (2003) entre 1990 y el 15 de abril de 2003, se registró un total de 1920 casos de víctimas de minas antipersonales, de los cuales 293 (15%) eran menores de edad. Es evidente el incremento del número de casos durante los últimos años: 22 en 2000, 37 en 2001 y 96 en 2002. Además, según la Asociación de Scouts de Colombia (2004) de Juventud, el rango de edad de niños y niñas más afectados está entre los 13 y 17 años; esta población calificada como niños y niñas adultos son plagiados en su mayoría por el Ejército de Liberación Nacional - ELN – y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC-EP.

dio como resultado una fuerte inversión pública en la construcción de escuelas, colegios y algunas universidades que pudieran satisfacer las demandas requeridas por las industrias emergentes, como soporte económico a las directrices políticas de la época.

Según Parra “un creciente número de estudiantes nocturnos que trabajan, jóvenes marginales que debido al crecimiento del desempleo son obligados a disfrutar una falsa juventud, todo ello con modificaciones estructurales negativas en la organización de la vida familiar, de la evolución de la educación, de la disponibilidad de empleo y otros fenómenos que resignifican, cada vez más, el sentido de la juventud en el nuevo contexto urbano” (1984, p. 13), lo que da indicios de una juventud con mayores posibilidades de acceso a la educación, con una independencia económica parental como resultado de la migración y una temprana constitución familiar, pero afligidos por otros fenómenos sociales de la nación como los movimientos guerrilleros y, algunos más ambiciosos y letales, como el narcotráfico.

En síntesis, la relación de la juventud en el escenario del desarrollo nacional, se basó en el papel cada vez más importante de la juventud como elemento laboral en el creciente proceso de industrialización, para lo cual el Estado produjo las políticas de educación y formación para el trabajo. Esa mayor expansión y posibilidad de acceso de los jóvenes a la educación entre ella la superior, permitió una mayor capacidad de discernimiento y crítica, que unida a la inspiración revolucionaria generada por el éxito de modelos de izquierda en Latinoamérica y de la movilización armada campesina, facilitó la consolidación de grupos guerrilleros con apoyo universitario juvenil.

Finalmente, la primera intervención oficial de la política pública para la juventud fue la creación del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte – Coldeportes en 1968 bajo la administración de Carlos Lleras Restrepo. Sin embargo esta entidad, no cumplió un papel importante frente a la juventud, ya que se limitó a mantener esporádicos compromisos con organizaciones juveniles, pero sin una visión clara

de generar efectivos espacios para el desarrollo juvenil. Galán (2000, p. 13) sostiene que “sus esfuerzos se orientaron sobre todo a las políticas deportivas y a ejercer funciones administrativas con relación al deporte”.

4. Juventud sin máscaras

4.1. Juventud: un concepto en constante cambio

Es posible afirmar que, al menos, durante la década de los 90 se ha consolidado la preocupación por la situación de los jóvenes, así como la aceptación del hecho que constituyen un grupo con características y necesidades propias, que debe ser motivo tanto de acciones específicas como de políticas coherentes e integrales.

Durante este momento, la conciencia política colombiana ha girado en torno a la importancia innegable de la juventud para el beneficio social colectivo presente y futuro. Por esto, se vislumbra un cambio significativo de posturas oficiales y del reconocimiento de la juventud como “sujetos titulares de derechos y deberes y actores de primera línea en la construcción del desarrollo humano con equidad y el fortalecimiento del estado social de derecho con plenas garantías democráticas, en un país que ha hecho manifiesta su vocación descentralista desde la Constitución política aprobada en 1991” (CONPES, 2009, p. 7).

La consideración del niño como sujeto pleno de derecho, se instala en el discurso público especialmente a partir de la promulgación de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños. La nueva reforma impulsada por el Servicio Nacional de Menores (SENAME que se traduce hoy en diversos proyectos de ley en discusión en el Congreso, como el de los tribunales de familia, de responsabilidad penal juvenil) basada en la Convención, reconoce a los niños entre 0 y 18 años, como poseedores de derechos económicos, sociales, políticos y culturales, igualando su condición a la del resto de la población. Se plantea así la configuración de un nuevo sujeto, constituyéndose en un

hito de ruptura con las antiguas consideraciones de la infancia, puesto que se “cancela definitivamente la imagen del «menor» como objeto de la compasión-represión, convirtiéndolo en el sujeto con plenitud de derechos”, aunque en relación a los infractores prevalece el derecho al debido proceso por encima de otros de carácter social.

Como resultado de este reconocimiento, el artículo 3 de la Ley de la Juventud, No. 375 de 4 de julio de 1997, definió la juventud de la siguiente forma: “Para los fines de participación y derechos sociales de los que trata la presente Ley, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad”. Además, en el artículo 4 de la misma ley, especifica: “Entiéndase por juventud, el cuerpo social dotado de una considerable influencia en el presente y en el futuro de la sociedad, que pueda asumir responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana”.

Las conceptualizaciones oficializadas a través de la Ley de la Juventud, parten desde unos supuestos coherentes con lo propuesto por Alba (1997, p. 101) quien sustenta que:

El concepto juventud deberá, entonces, ser entendido en un sentido amplio y dinámico, pero no por ello ambiguo: joven es todo aquel o toda aquella quien vive como tal, en tanto que posee un imaginario juvenil, es decir, un conjunto de creencias – más o menos cambiantes– que le permiten asignarle sentido al mundo, partiendo de los datos básicos de la cultura occidental contemporánea: la existencia de un entorno urbano como marco de referencia, una cierta fidelidad a los medios de comunicación de masas, una determinada regularidad de las prácticas sociales, de los usos del lenguaje y de los rituales no-verbales fundamentales. La juventud es, al mismo tiempo, un programa y un resultado que nace y se dirige a la cultura.

4.2. ¿Del papel a la práctica?

A partir de este momento, la juventud colombiana ya no es tan invisible para el Estado ni para la sociedad y la mayoría de políticas de juventud,

actualmente vigentes, tienen lugar.⁶ Ello facilitado por un ambiente de mayor participación propiciado por la Constitución de 1991 y también por los antecedentes generados a mediados de los ochenta, desde los organismos internacionales de apoyo a programas públicos dirigidos a este grupo poblacional.⁷

4.2.1. Creación de la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, y las Oficinas de Juventud

Inicialmente el tema juvenil alcanzó por primera vez importancia pública con la celebración del Año Internacional de la Juventud en el 1985, promovida por la ONU, allí se reunieron alrededor de 1000 jóvenes para discutir propuestas en torno a una política de juventud, muchas de las cuales se incorporaron en posteriores formulaciones de política. Pero es durante la administración de César Gaviria Trujillo y por medio de su Plan de Desarrollo *Revolución Pacífica*, que se creó la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, por medio de la cual en el año 1992 se generó una política social para mujeres y jóvenes⁸, y esto permitió la creación, en el ámbito local, de la Oficina de Juventud⁹, como una forma de trasladar responsabilidades de tipo social a los municipios.

6 Según las Naciones Unidas (2005) ha habido muchos cambios económicos y sociales en el mundo desde 1995. Han surgido al menos cinco motivos adicionales de preocupación para la juventud: la globalización, el aumento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la propagación del virus de la inmunodeficiencia humana y del síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), el aumento de la participación de jóvenes en los conflictos armados como víctimas y perpetradores, y la creciente importancia de las relaciones intergeneracionales en una sociedad mundial en proceso de envejecimiento.

7 Entre 1995 y 2005, la juventud mundial, integrada por las personas entre los 15 y 24 años de edad, ha aumentado de 1.025 millones a 1.153 millones. En la actualidad, representa el 18% de la población mundial y el 85% de todos los jóvenes del mundo vive en los países en desarrollo como Colombia.

8 Los intentos por generar políticas sociales integrales, la promoción de mayor participación a los grupos más afectados y la descentralización administrativa en el ámbito regional y municipal, fueron logros de la Constitución de 1991.

9 En 1992 fue aprobado el primer documento CONPES relacionado con la juventud, que dio lugar a la creación de estructuras administrativas encargadas de la gestión municipal y departamental de la política pública de juventud, conocidas como "Oficinas de Juventud".

Aunque dichos entes territoriales tenían autonomía en decidir la creación de estas oficinas, así como su nivel jerárquico, programas y financiación. Santos (2002, p. 7) señala que “Entre los logros de las nuevas intenciones de las políticas públicas para la juventud, fue entre otras, intentar dar un carácter integral a las políticas y romper con el paradigma, expresado únicamente en programas educativos y actividades de prevención hacia las drogas, promoción del deporte y la recreación”.¹⁰

4.2.2. Creación del Viceministerio de la Juventud y promulgación de la Ley de la Juventud

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Gaviria Trujillo por desarrollar una política de juventud integral, descentralizada y participativa, los jóvenes no lograron un protagonismo tal que les permitiera ser partícipes en la construcción y articulación de su propia política de juventud. Además la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, tampoco logró la injerencia esperada en la articulación del tema juvenil con las demás políticas estatales.

Es así como en el Gobierno de Ernesto Samper Pizano, se crea el Viceministerio de Juventud, mediante Decreto 1953 del 8 de agosto de 1994, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, cuyo objetivo principal fue “coordinar el diseño y ejecución de las políticas, planes y programas de educación, protección y desarrollo de la juventud, así como ofrecer asistencia técnica a los entes territoriales y a las entidades públicas y privadas que realizan actividades con y para los jóvenes” (Santos, 2002, p. 7).

Durante el periodo comprendido entre 1998 y 2000, en el Viceministerio, se institucionalizaron cinco estrategias fundamentales, como parte estructural de la política de juventud, ellas fueron:

10 Según las Naciones Unidas (2005) para que sea eficaz la participación de los jóvenes en el desarrollo de políticas públicas, hay que cambiar la idea que las sociedades tienen de los jóvenes y concretar esos cambios en una financiación adecuada, en formas innovadoras de divulgar información, en capacitación para facilitar la colaboración intergeneracional y en estructuras de organización que acojan nuevas voces.

1. Impulso a la promoción juvenil y a las estrategias de prevención integral.
2. Integración de servicios dirigidos a jóvenes y desarrollo de redes de participación juvenil, desarrollo democrático y solidario de la juventud.
3. Formación para el trabajo y el desarrollo productivo.
4. Organización del Sistema Nacional de Juventud.
5. Fortalecimiento de los espacios de participación juvenil.

Las actividades más importantes desarrolladas para cada una de esas estrategias se pueden observar en el siguiente cuadro:

Estrategias	Actividades desarrolladas
Impulso a la promoción juvenil y a las estrategias de prevención integral	Proyecto Nacional de Educación Sexual
	Red de formación de educadores para la prevención del uso indebido de drogas
	Programa Casas de la Juventud
Integración de servicios dirigidos a jóvenes y desarrollo de redes de participación juvenil	Proyecto de servicios integrados para jóvenes
Desarrollo democrático y solidario de la juventud	Formación para la democracia
	Plan Nacional de solidaridad juvenil (tarjeta joven solidaria, servicio social y voluntariado juvenil)
Formación para el trabajo y el desarrollo productivo	Joven bachiller empresario
	Feria del trabajo juvenil - Expocamello 99
	Educación técnica
	Crédito educativo
Organización del Sistema Nacional de Juventud y fortalecimiento de los espacios de participación juvenil	Consejos de Juventud
	Defensoría de la Juventud
	Espacios de discusión y capacitación en política pública de juventud
	Proyecto Vértice (Encuesta Nacional de Juventud, Observatorio Nacional de Juventud)
	Presencia nacional e internacional (Maloca 99 - Semillero de Paz, Carta Iberoamericana de los Derechos de Juventud, Participación en otros eventos internacionales sobre juventud)

Cuadro 1. Estrategias y actividades desarrolladas por el Viceministerio de Juventud en el periodo comprendido entre los años 1998 – 2000 (Galán, 2000).

La intensa actividad de aquellos años dio lugar al debate y posterior aprobación y promulgación de la Ley No. 375 de 4 de julio de 1997, conocida como la Ley de Juventud¹¹, por medio de la cual se estableció el marco institucional y se definieron las orientaciones para formular políticas, planes y programas por parte del Estado, como también las líneas de participación de la sociedad civil en el tema de juventud.

La ley se convierte en una herramienta jurídica fundamental que fortalece el trabajo del Estado y la sociedad civil con los jóvenes. Esta tiene como finalidad promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual, su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, económico y lo político como joven y ciudadano (Artículo 2/Ley 375). La ley define como sujeto de la política pública de juventud a individuos con edades comprendidas entre 14 y 26 años de edad (Artículo 3/Ley 375).

Santos (2002, p. 8) enfatiza en que “como logro primordial se destaca que la atención de la juventud pasa de ser un asunto de gobierno a una política de Estado. Dentro de las estrategias para conseguir los objetivos, la Ley logra avances en materia de formación integral, participación juvenil en temas sociales, económicos y políticos, reconocimiento de la pluralidad y diversidad juvenil, vigencia de los derechos de los jóvenes, así como trato preferencial a la población joven más vulnerable”. Estos logros son operados a través de un Sistema Nacional de Juventud, así como, el establecimiento de Consejos juveniles de tipo departamental, regional y municipal, creados legalmente por dicha ley; sin embargo, era el Viceministerio de la Juventud, el ente rector oficial de las políticas relacionadas con dicha ley, entre ellas la creación de la Defensoría del Pueblo, que da cumplimiento al artículo 28, por medio de la Resolución 846 de 1999¹².

11 La promulgación de la Ley se realizó tras un amplio proceso de consulta que recogió inquietudes de más de 6000 jóvenes en todo el país.

12 Según el Plan Decenal de Juventud (2004, p. 28) “La Ley ha sido reglamentada en lo relacionado con los Consejos de Juventud, la Defensoría, el Programa Tarjeta Joven y los créditos agropecuarios (transitoria). Sin embargo, buena parte de su contenido es

4.2.3. Programa Presidencial “Colombia Joven”

Con el ánimo de lograr coherencia, efectividad y productividad tanto en la orientación de las políticas de juventud como en su implementación, el Gobierno Nacional creó, mediante el decreto 822 del 8 mayo de 2000, el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Este Programa asume las competencias y funciones que le fueron asignadas al Viceministerio de la Juventud por la Ley 375 de 1997, tales como coordinar y concertar los lineamientos de la política pública con las instancias sectoriales y gubernamentales, lo mismo que con las no gubernamentales y civiles para lograr eficiencia y eficacia en cada una de las acciones dirigidas a la juventud. En la misma ley se contempla la organización del Sistema Nacional de Juventud, el cual es ahora competencia del Programa y se le han adicionado nuevas funciones como:

1. Asistir al Presidente de la República, al Gobierno Nacional y a los gobiernos territoriales, en la formulación y ejecución de la política pública de juventud.
2. Procurar que las entidades estatales del orden nacional y territorial incorporen a los jóvenes en sus políticas de desarrollo social y económico
3. Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos a favor de la juventud y velar por su inclusión en los planes de desarrollo nacionales y territoriales.
4. Fomentar la formación para el trabajo, el uso del tiempo libre y la vinculación del joven a la vida económica, cultural a la globalización y a la competitividad¹³.

inaplicable por razones como la desaparición del Sistema Nacional de Cofinanciación y por incongruencias con las competencias territoriales y las disponibilidades presupuestales, que hacen imposible extender a todo el país las ofertas programáticas que enuncia o porque simplemente contiene enunciados conceptuales sin aplicabilidad práctica”.

- 13 Según el Plan Decenal de Juventud (2004; 25) “Las características principales de la fuerza de trabajo juvenil a nivel mundial son: comercio, restaurantes y hoteles (26,65%), agropecuarias y de pesca (23,29%), servicios comunes (20,65%)”.

5. Promover y realizar estudios e investigaciones sobre temas y asuntos que conciernen a la juventud y sobre el impacto de la política pública de juventud.
6. Estimular la formación para la participación de la juventud en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
7. Promover estrategias que aseguren el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos, y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y generar oportunidades para que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida.
8. Concertar el desarrollo de programas, proyectos y actividades a favor de la juventud que adelanten instituciones estatales y privadas de orden nacional e internacional.¹⁴

Este decreto es una muestra del interés nacional por la promulgación de una nueva legislación, la cual debe ser dinámica, coherente y materializable, de acuerdo con las condiciones actuales de la sociedad colombiana; convirtiendo dicho interés en política de Estado, mas no de gobierno. Sin embargo, Santos (2002, p. 11) aclara que “este Programa carece de la posibilidad ejecutoria como tal, de recursos financieros. Sus funciones son reducidas al acompañamiento y a la asistencia técnica de iniciativas civiles, públicas o privadas con respecto al tema juvenil que permitan realizar algunas inversiones limitadas”, lo que obliga a que las intenciones se queden en eso, y la legislación no traspase los muros de papel.

Por otro lado, Colombia Joven tiene como misión orientar la acción del Estado y de la sociedad en la formulación de la política pública de juventud y en su implementación, por medio de acciones orientadas al

14 Información tomada del Decreto 822 de 2000, mediante el cual se crea en el “Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud”.

mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes y a su participación responsable y efectiva en todos los ámbitos de la vida.¹⁵

Para cumplir con este propósito, Colombia Joven trabaja permanentemente con los jóvenes a través de instancias creadas por la ley, tales como los Consejo Territoriales de Juventud, en los niveles nacional, departamental y municipal, así como con las organizaciones sociales, entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que promueven y ejecutan programas y proyectos destinados a esta población.¹⁶

De ahí, que Santos (2002, p. 14) tenga razón cuando afirma que:

Si bien los diferentes esfuerzos gubernamentales han estado dirigidos a centralizar las políticas públicas de juventud, esto en la práctica no ha sido posible. Muchos Institutos y Ministerios han incorporado (y aun lo siguen realizando), iniciativas propias con destino a la población joven. Estas iniciativas aún se encuentran dispersas y poco articuladas con el nivel público central, representado en el Programa Presidencial Colombia Joven.

Muchos autores concuerdan en que este aspecto ha sido el principal impedimento de la generación de una política pública juvenil efectiva, coordinada y eficiente en materia de atención a la población joven.

5. Juventud de 2015

El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”¹⁷ establece que “se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud¹⁸ con una visión a diez años, con base en

15 Según el Plan Decenal de la Juventud (2004, p. 18) “Las áreas de mayor oferta son: atención y acompañamiento (24%), formación y/o capacitación (23%), promoción (14%), divulgación-conectividad (12%), participación e inclusión (11%) y financiación-garantías y becas (10%).

16 Con base en el artículo 189 de la Constitución y los correspondientes a la Ley de la Juventud, en 2000 se emitió el Decreto 089, el cual reglamenta el funcionamiento de los Consejos de juventud.

17 Ley 812 de 2003.

18 La Política Nacional de Juventud contenida en este documento sienta las bases para el Plan Decenal de Juventud y ha sido construida con la participación de la juventud colombiana y de las instituciones y organizaciones que trabajan con este grupo poblacional.

la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales”.¹⁹ En cumplimiento de este mandato legal, el Programa Presidencial Colombia Joven asume la responsabilidad de animar y convocar a las distintas fuerzas sociales en torno a la formulación de un Plan Estatal con visión de largo plazo.

5.1. Plan Decenal de Juventud 2005-2015

La base para la formulación del Plan Decenal de Juventud 2005-2015 son los resultados de las Mesas de Diálogo “Presente y Futuro de los Jóvenes”²⁰, realizadas en 2002 y en las cuales tomaron parte aproximadamente 8.000 jóvenes y 1.600 adultos, así como el conjunto de estudios, investigaciones y documentos, y los consensos obtenidos en diferentes debates y discusiones alrededor de dicho tema.

Cabe resaltar que en esta ocasión, el Plan pretende “establecer una serie de prioridades de la Nación colombiana respecto a la juventud, con miras a orientar actividades, recursos y esfuerzos institucionales, tanto públicos como privados”²¹, objetivo que hasta ahora ha estado por fuera de la capacidad de las políticas públicas de juventud anteriores. Por tanto, se presentan como ejes estratégicos con el único propósito de la materialización de dicho objetivo, lo siguiente: 1) dinamizar la participación de los jóvenes en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia, 2) fomentar el acceso a bienes y servicios públicos, y 3) promover oportunidades económicas, sociales y culturales.²²

Además, redefine la juventud “como sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves

19 Capítulo II, sección C: Construir Equidad Social.

20 Programa Presidencial Colombia Joven. Diálogo Nacional “Presente y Futuro de los Jóvenes”. Sistematización de las Mesas de Diálogo. Bogotá, diciembre 2003.

21 Tomado del Plan Decenal de la Juventud 2005-2015.

22 Según el Plan Decenal de Juventud (2004, p. 23) “La educación es la principal inversión que hace la sociedad en los niños, niñas y jóvenes. Su ampliación y su mejoramiento están indisolublemente ligados al progreso general del país y a su capacidad de garantizar los derechos y la expansión de las capacidades de la población”.

para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia” (PNJ, 2004, p. 35), otorgándole el complemento conceptual necesario para poder estrechar la relación y mejorar la coherencia de las políticas sectoriales en materia de juventud en el ámbito nacional.

Finalmente, los criterios de la Política Nacional de Juventud son: 1) expansión de capacidades institucionales, 2) énfasis en lo local, 3) equidad y pluralidad, 4) enfoque de género, 5) adolescencia y juventud, 6) los derechos de los jóvenes, 7) perspectiva poblacional para incidir en lo sectorial, 8) apropiación presupuestal, y 9) relación con los planes de desarrollo.

5.2. Tercer Documento CONPES

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) actualmente viene convalidando con pares e instituciones académicas, organizaciones juveniles, organismos de la cooperación internacional y las ONG, el tercer documento frente a la Política Nacional de Juventud en la República de Colombia, cuyo objetivo es el de “fortalecer la acción del Estado y la sociedad en la búsqueda de la realización de los derechos humanos y las oportunidades para las personas jóvenes, permitiendo aprovechar la experiencia que en materia de juventud viene desarrollando nuestro país” (CONPES, 2009, p. 2).

Es importante recalcar que parte de la definición de juventud dada por el Plan Decenal de Juventud 2005-2015, proporcionada anteriormente, refuerza la importancia del objetivo de dicho Plan para la juventud colombiana, con el argumento de la relevancia del ejercicio de su derecho a participar dinámicamente en organizaciones que los congreguen y representen en todos los casos de trascendencia nacional. Además, no se ahorran esfuerzos en la demanda por los derechos de los jóvenes según la Organización Iberoamericana de la Juventud y la CEPAL.²³

23 Según el Tercer Informe CONPES (2009; 10), éstos derechos son: un nivel de educación conmensurable con sus aspiraciones; a oportunidades de empleo a la par de sus habilidades; a alimentación y nutrición adecuadas para la plena participación en la vida en

Asimismo, dicho informe presenta un breve balance de la situación actual de dichos derechos entre la población joven que permite dimensionar el desafío que el Estado y la sociedad tienen en relación a ellos. Estos son: 1) educación, 2) salud, 3) trabajo, 4) participación, y 5) paz y convivencia positiva.

Finalmente, el Tercer Documento CONPES señala y desglosa cada uno de los objetivos específicos de la Política Pública Nacional de Juventud:

1. Fortalecer el Sistema Nacional de Juventud (SNJ).
2. Fortalecer la coordinación del Estado y organizaciones de la sociedad civil.
3. Asegurar la disponibilidad de recursos humanos y financieros para el SNJ.
4. Apoyar decididamente y promocionar los mecanismos que favorezcan la participación de los jóvenes en la búsqueda de soluciones nacionales.
5. Impulsar procesos de comunicación educativa y de movilización social orientados a promover, en la sociedad, un conocimiento más adecuado de las realidades y desafíos de la juventud colombiana.

Dicho documento afirma que “En el largo plazo, la ejecución de esta política se evidenciará en el avance hacia la realización de los derechos humanos de la población joven del país” (CONPES, 2009, p. 27).

6. En forma de conclusión

6.1. Alcances de las políticas públicas de juventud en Colombia

El principal alcance es que los jóvenes han cobrado importancia en las agendas nacionales, departamentales y municipales, a través del reconocimiento de su diversidad y autonomía, y su concepción como

la sociedad; a un entorno físico y social que promueve la buena salud y la protección contra las enfermedades y las adicciones y que esté libre de todo tipo de violencia; a derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción en cuanto a raza, sexo, idioma, religión y sin ninguna otra forma de discriminación”.

sujetos de derechos, lo cual se ha materializado en la creación de programas y proyectos para este grupo poblacional y en su inclusión en las prioridades sectoriales.

Por otro lado, se ha avanzado en la superación de enfoques asistenciales de Política de Juventud, basados en la noción de riesgo psicosocial y en la generalización de situaciones particulares de vulnerabilidad, lo que ha permitido entender que es necesario asignar responsabilidades específicas, en relación con la juventud, a entidades y grupos de trabajo, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales y en algunas oportunidades en las instituciones sectoriales.

Además, se han creado y fortalecido grupos de trabajo, expertos y programas de investigación y docencia especializados en diversas universidades, lo que ha dado como resultado, en sus trabajos y propuestas, amplias consultas a jóvenes sobre sus perspectivas de futuro, necesidades y opiniones, y en algunas ocasiones se ha presionado al Estado para la aprobación de leyes como la Ley 375 de 1997 o Ley de la Juventud, cuyo contenido ofrece un marco favorable a la formulación e implementación de políticas de juventud.

Finalmente, la difusión de un criterio favorable en el Estado y la sociedad respecto a la promoción de procesos organizativos y de participación juvenil, facilitado por significativos aportes de la cooperación internacional, a través de la financiación de planes y proyectos para jóvenes. Cabe señalar que los organismos multilaterales de cooperación tienen políticas que destacan la importancia de los jóvenes en el marco de las sociedades democráticas, lo que ha servido para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de dar atención específica a sus problemas y potencialidades.

6.2. Limitaciones de las políticas públicas de juventud en Colombia

Desafortunadamente, el bajo nivel de compromiso de municipios y departamentos con la formulación e implementación de Políticas de

Juventud se manifiesta en acciones esporádicas y una institucionalidad territorial muy débil y sujeta a los cambios políticos.²⁴ La gran discontinuidad en las instituciones gubernamentales especializadas en políticas y programas de juventud ha obstaculizado la consolidación de procesos. En todos los niveles territoriales existe escasa claridad en cuanto a los roles y competencias institucionales, así como a las diversas opciones para la inclusión de los jóvenes en las agendas de política social. Existe una limitada capacidad institucional para llevar a cabo procesos de planeación e implementación de políticas, planes y programas de juventud en todos los niveles territoriales.

Además, es difícil lograr, y en pocos casos ha sido posible, que en la práctica el del ámbito nacional y de las entidades territoriales se incorpore un enfoque poblacional²⁵ en las políticas sectoriales como resultado de la insuficiente asignación de recursos para la gestión institucional y social en favor de la juventud especialmente en las entidades territoriales.²⁶

Históricamente, la Política de Juventud se ha centrado en las dificultades y los riesgos en que se encuentran segmentos de la juventud, lo cual ha significado una política diseñada para atender cierto perfil de la

24 En Colombia, se han venido desarrollando propuestas legislativas frente al tema de la juventud, con un mayor auge en los últimos 12 años; sin embargo, todavía se carece de elementos sociales y económicos que permitan la materialización de las voluntades políticas, estatales y públicas involucradas, las cuales, además, carecen de sistemas complejos y eficientes de comunicación interaccional con los jóvenes colombianos, quienes son los miembros de la sociedad vulnerados en este caso.

25 La expresión “poblacional” se suele usar para designar políticas sociales centradas en los grupos sociales que comparten una misma condición (mujeres, niños, grupos étnicos).

26 Según el Tercer Informe de CONPES (2009) es necesario la conformación de un Sistema Nacional cuyo objetivo real y compromiso sea evitar la proliferación de distorsiones de diversa índole en el ámbito organizativo y programático, y no ahondar en esfuerzos descomunales sin objetivos transgubernamentales pertinentes que ofrezcan resultados medibles y cuantificables en necesidades identificadas para la comunidad juvenil colombiana, incluyendo los consejos juveniles locales, municipales, departamentales y nacional, liderado por Colombia Joven, garantizando la constante capacitación del personal humano involucrado y los recursos económicos propios concernientes a la culminación de los objetivos señalados.

juventud de características limitadas y con ciertas vulnerabilidades.²⁷ Como resultado de ello, ha faltado en la Política de Juventud el referente de bien común y de proyecto de sociedad, ya sea nacional o regional.

Por otro lado, no existe seguimiento ni evaluación de resultados e impacto de los proyectos y programas implementados para jóvenes, de tal suerte que perdura poco conocimiento institucional más allá de la duración de los proyectos, lo cual hace imposible replicarlos y extenderlos, y se le suman las dificultades para analizar, procesar y producir información. Ésta se encuentra dispersa y lejos del alcance de los responsables de formular planes y programas relacionados con la juventud, especialmente en las entidades territoriales, lo que redundará en desconocimiento de la situación de la población objeto de la política e implica empezar de cero cada que se inicia un nuevo gobierno.

Finalmente, las organizaciones sociales que tienen como objeto estudiar y evaluar proyectos, políticas o planes de juventud no han podido fortalecerse ni actúan de manera organizada para tratar de incidir en beneficio de los jóvenes.²⁸

K

27 Ha existido una tendencia a crear espacios exclusivos para la juventud que no ha logrado incluir a los jóvenes en la sociedad, sino, por el contrario, acentuar los síntomas de exclusión y poco intercambio generacional.

28 Según el Tercer Informe de CONPES (2009) las políticas de juventud deben ser transversales a la estructura programática y administrativa de la nación o entidad territorial, permitiendo avanzar hacia la integralidad de la política de juventud en pro de potenciar el alcance de los objetivos propuestos como un nivel de educación conmensurable con sus aspiraciones, oportunidades de empleo a la par de sus habilidades, alimentación y nutrición adecuadas para la plena participación en la vida en la sociedad, un entorno físico y social que promueva la buena salud y la protección contra las enfermedades y adicciones, derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción en raza, sexo, idioma y religión, participación en los procesos de adopción de decisiones y, finalmente, infraestructura adecuada para la recreación.

Referencias

- Alba, G. 1997. La generación incógnita, un decálogo sobre los jóvenes de los 90. *Revista Universitas Humanística*. Vol. 46. Pág. 99-116.
- Alvarado, S et al. 2009. Contextualización teórica al tema de las juventudes: una mirada desde las ciencias sociales a la juventud. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Manizales: Editorial Zapata. Vol. 7, No 1. Pág. 83-102.
- Asociación Scouts de Colombia – SIJU. 2004. *Análisis de oferta institucional en ejecución para la adolescencia y la juventud en Colombia*. Bogotá.
- Colombia Joven. 2002. *Hacia una política pública de juventud en Colombia*. Documento de Trabajo.
- Congreso de Colombia. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- . 1997. *LEY No. 375 del 4 de julio de 1997: Ley de la Juventud*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- CONPES. 2009. Documento CONPES Nacional de Juventud. (Borrador)
- Galán, J. 2000. *Los jóvenes construyen un nuevo país, memorias de trabajo*. Bogotá: Viceministerio de la Juventud-SECAB.
- Ministerio de Relaciones Exteriores et al. 2004. *Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio*. 8ª sesión plenaria.
- . 2005. *Informe sobre la juventud mundial*. 60ª sesión plenaria.
- Observatorio Sobre Infancia. 2005. *Informe complementario al tercer informe de Colombia al Comité de Derechos del Niño 1998-2003*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, con auspicio del Fondo de Inversión para la Paz de la Presidencia de la República y la colaboración de USAID. 2003. *Cicatrices del secuestro*. Bogotá.
- Parra, R. 1984. *Ausencia de futuro*. Bogotá: Editorial Plaza & Janes.
- Perea, C. 1998. *Somos expresión, no subversión: juventud y esfera en el sur oriente bogotano viviendo a toda*. Bogota: Siglo del Hombre Editores.
- Presidencia de la República de Colombia. 2002. *DECRETO 089 de Febrero 2 de 2000: Organización y funcionamiento de los consejos de juventud*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Programa Presidencial Colombia Joven. 2003. *Diálogo Nacional "Presente y Futuro de los Jóvenes"*. *Sistematización de las Mesas de Diálogo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Programa Presidencial Colombia Joven. 2004. *Plan Decenal de Juventud 2005-2015*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2001. *Circular No. 14: Elecciones de Consejos de Juventud*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Santos, L. 2002. *Las políticas públicas de juventud en Colombia: una mirada histórica*. Bogotá:
- UNICEF. 2002. *Un mundo más justo para los niños y las niñas*. Bogotá: Ágora Editores Ltda.