



**ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD DE ANTIOQUIA “PEDJ 2006-2015” EN DESARROLLO DE LA “LÍNEA DE ACCIÓN 5 VINCULACIÓN DE LOS JÓVENES AL MUNDO LABORAL” EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN PARA EL PERÍODO 2006-2014**

**LUIS FERNANDO MUÑOZ POSADA  
C.C. 71.825.760**

**Director de Investigación  
DR. EBER ELI GUTIÉRREZ LONDOÑO  
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas**

**UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
MAESTRÍA EN GOBIERNO  
MEDELLÍN, ANTIOQUIA  
COLOMBIA  
2015**

## CONTENIDO

|   | <b>pag.</b> |
|---|-------------|
| RESUMEN .....   | 9           |
| ABSTRACT.....   | 10          |
| INTRODUCCIÓN .....  | 11          |
| 1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO.....   | 14          |
| 1.1 PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....   | 14          |
| 1.2 ENFOQUE DE DERECHOS .....   | 23          |
| 1.3 ENFOQUE DE CAPACIDADES .....  | 24          |
| 1.4 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL “PES” .....  | 26          |
| 1.5 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS .....   | 28          |
| 1.6 LOS MOMENTOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA .....                                      | 29          |
| 1.7 EL ENFOQUE POR PROBLEMAS.....   | 32          |
| 1.8 MARCO NORMATIVO .....   | 36          |
| 1.8.1 Antecedentes.....   | 36          |
| 1.9 MARCO DE REFERENCIA (EMPÍRICA).....   | 39          |
| 2. ANÁLISIS SITUACIONAL .....   | 42          |
| 2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA .....  | 44          |
| 2.2 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN .....   | 47          |
| 2.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO .....                                  | 51          |
| 2.4 POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN ANTIOQUIA.....  | 61          |
| 2.4.1 Línea de acción 5. Vinculación de los jóvenes al mundo laboral y del emprendimiento.... | 64          |
| 2.5 POLÍTICA JUVENIL MUNICIPIO: BARRIO BELÉN .....  | 65          |
| 2.5.1 Área seleccionada.....  | 65          |
| 3. CONCLUSIONES .....   | 84          |
| 4. RECOMENDACIONES.....   | 91          |
| BIBLIOGRAFÍA .....  | 84          |
| CIBERGRAFÍA .....   | 98          |
| ANEXOS .....  | 100         |

## LISTA DE TABLAS

|  | <b>pag.</b> |
|--|-------------|
| Tabla 1. Normo- grama Juventud. ....   | 37          |
| Tabla 2. Intereses del trabajo de campo. ....  | 48          |
| Tabla 3. Metodología del trabajo de campo. ....  | 48          |
| Tabla 4. Objetivo Específico de la línea 5. ....   | 64          |
| Tabla 5. Perfil Sociodemográfico 2005 – 2015 - Comuna 16 Belén - Población anual, según sexo 2005 – 2015. .... | 66          |

## LISTA DE CUADROS

|   | <b>pag.</b> |
|---|-------------|
| Cuadro 1. Análisis entrevista a ejecutores de la política pública de juventud del municipio de Medellín. .... | 69          |
| Cuadro 2. Resultados del grupo focal. ....  | 73          |
| Cuadro 3. Matriz de análisis de competencias de los empleados. ....   | 76          |
| Cuadro 4. Síntesis de la evaluación desarrollada. ....  | 80          |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  | <b>pag.</b> |
|--|-------------|
| Gráfico 1. Ocupación de los jóvenes de 14 a 17 años. ....                        | 54          |
| Gráfico 2. Ocupación de los jóvenes de 18 a 21 años. ....                        | 55          |
| Gráfico 3. Ocupación de los jóvenes de 22-28 años.....                           | 55          |
| Gráfico 4. % de jóvenes del Departamento de Antioquia.....                       | 57          |
| Gráfico 5. % de jóvenes del Departamento de Antioquia que estudian.....          | 58          |
| Gráfico 6. % de jóvenes del Departamento de Antioquia con título. ....           | 58          |
| Gráfico 7. % de jóvenes ocupados en el Departamento de Antioquia.....            | 59          |
| Gráfico 8. % de jóvenes desocupados en el Departamento de Antioquia. ....        | 59          |
| Gráfico 9. Situación de los jóvenes con relación al sistema educativo 2013. .... | 60          |
| Gráfico 10. Nivel educativo alcanzado según rango de edad. 2013 .....            | 61          |

## LISTA DE FIGURAS

|   | <b>pag.</b> |
|---|-------------|
| Figura 1. Gobernabilidad del Sistema.....                   | 28          |
| Figura 2. Momentos de la PES. ....                          | 31          |
| Figura 3. Problema y solución de cambio.....                | 34          |
| Figura 4. Vectores Definición del Problema (VDP).....       | 36          |
| Figura 5. Intenciones y acciones del trabajo de campo. .... | 50          |
| Figura 6. Política Pública de Juventud de Antioquia.....    | 62          |

## LISTA DE IMÁGENES

|  | <b>pag.</b> |
|--|-------------|
| Imagen 1. Mapa Comuna 16 - Barrio Belén - Municipio de Medellín..... | 65          |

## LISTA DE ANEXOS

|  | <b>pag.</b> |
|--|-------------|
| Anexo A. Matriz de análisis Hacedores Política Publica de Juventud. .... | 100         |
| Anexo B. Instrumento de consulta.....                                    | 105         |
| Anexo C. Consentimiento Informado.....                                   | 109         |



## RESUMEN

**Título del trabajo:** Análisis situacional a la política pública departamental de juventud de Antioquia “PEDJ 2006-2015” en desarrollo de la “Línea de acción 5. Vinculación de los jóvenes al mundo laboral” en la ciudad de Medellín para el período 2006-2014.

**Autor:** Luis Fernando Muñoz Posada  
Título: Maestría en Gobierno

**Asesor:** Eber Eli Gutiérrez Londoño  
Título: Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
MEDELLÍN  
2015

El presente trabajo representa un análisis situacional a la política pública departamental de juventud de Antioquia “PEDJ 2006-2015” en desarrollo de la “línea de acción 5. vinculación de los jóvenes al mundo laboral” en la ciudad de Medellín para el período 2006-2014. Como seguimiento a una estrategia que propicia una adecuada inserción de los jóvenes en el ámbito socioeconómico. Esta población presenta restricciones para completar un óptimo proceso de acumulación de capital humano y social que le permita insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables. El objetivo principal consiste en analizar la inclusión de los Jóvenes al mundo laboral y otros actores sociales vinculados a la implementación y ejecución de la Política pública de juventud de Antioquia, como estrategia que garantice el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran. Las líneas de acción se enmarcan en las dimensiones de capital social, educación y mercado laboral e inserción productiva.

**Palabras claves:** Política Pública, Juventud, capital humano, capital social, empleo juvenil.

## **ABSTRACT**

**Title of the work:** Situational Analysis to the public departmental politics of youth of Antioquia " PEDJ 2006-2015 " in development of the " line of action 5. Entail of the young persons to the labor world " in the city of Medellin for the period 2006-2014.

**Author:** Luis Fernando Muñoz Posada  
Title: Mastery in Government Methodological

**Adviser:** Eber Eli Gutiérrez Londoño  
Title: Mastery in Government and Public Policies

UNIVERSITY OF MEDELLIN  
AUTHORIZE OF ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE SCIENCES  
MEDELLIN  
2015

The present work represents a situational analysis to the public departmental politics of youth of Antioch " PEDJ 2006-2015 " in development of the " line of action 5. Entail of the young persons to the labor world " in the city of Medellin for the period 2006-2014. As follow-up to a strategy that propitiates a suitable insertion of the young persons in the socioeconomic area. This population presents restrictions to complete an ideal process of accumulation of the human and social capital that allows him to be inserted on the labor market in favorable conditions. The principal aim consists of analyzing the incorporation of the Young persons to the labor world and other social actors linked to the implementation and execution of the public Politics of youth of Antioch, as strategy that guarantees the traffic of the young persons to the labor and productive world in conditions of quality, stability, and special protection in the aspects that are needed. The lines of action place in the dimensions of share capital, education and labor market and productive insertion.

**Key words:** Public Politics, Youth, the human capital, share capital, juvenile employment.

## INTRODUCCIÓN

Analizar la política pública de juventud de Medellín y su inclusión de los jóvenes en los espacios, programas, proyectos; entendiéndola como un instrumentos para su desarrollo y participación en la vida social, económica, cultural, democrática y, por ende, en la construcción de un nuevo país, es un objetivo que tiene un origen concreto: La necesidad no sólo de conceptualizar acerca de la funcionalidad, practicidad y aplicabilidad real de Política Pública en un escenario municipal, sino de contextualizar todo aquello que reza en la normativa internacional, nacional, departamental y municipal, respecto a los espacios de proyección y promoción de la juventud.

La política pública de Juventud se caracteriza por ser un tema prioritario en la agenda y propuestas de los gobernantes, y esto se convierte en un problema cuando se maneja de una forma subjetiva, sin la argumentación sensata y basada en información no adecuada. Es ahí donde surge la importancia del análisis, como un instrumento por medio del cual las instituciones y los gobiernos deben cimentar su legitimidad en sus acciones, y empiezan a certificar lo que hacen, es decir, sus resultados.

El problema de la evaluación o análisis como proceso de revisión, es que es vista por el poder político como un mecanismo de oposición para entorpecer su acción de gobierno, esto debe cambiar y ser entendida como un aporte al proceso de decisión por medio del cual se hacen ajustes que se conviertan en progreso y mayor eficiencia.

Considerando los indicadores descritos en la metodología de Planeación Estratégica Situacional “PES”, establecida por Matus (2004) junto con los obtenidos en el análisis a la Política Pública, es pertinente saber: ¿Son pertinentes y suficientes los recursos en educación, cultura, emprendimiento, promoción protección al trabajo, soporte institucional, que la administración pública dirige a la política pública de juventud en el tema de vinculación laboral? ¿En el diseño, la política pública de juventud en el tema de vinculación laboral respeta el enfoque de capacidades y derecho de la población a la cual va dirigida? Se localizan cuatro elementos que conforman la Política Publica de juventud, los cuales son: Instituciones, Normas, Indicadores y Actores.

Esta necesidad de ahondar en la caracterización de las condiciones en la que la política pública de juventud se están gestando y desarrollando en la ciudad de Medellín, surge a partir de la urgencia de verificar el impacto de la denominada “Estrategia Estado, Departamento y Municipio por la Juventud, Hechos y Derechos” (Procuraduría General de la Nación 2008 - 2013), la cual promueve el mejoramiento de la gestión pública en el ámbito territorial para garantizar y restituir los derechos de los jóvenes, el desarrollo integral, equitativo y la definición del Estado como actor clave para la garantía y el goce de sus derechos.

Para el Municipio de Medellín,

Los jóvenes constituyen el principal compromiso y reto ético, político y pedagógico, el cual se refleja en la construcción de la Política Pública de Juventud. Los jóvenes representan para la ciudad un valor imponderable como actores sociales y sujeto de derecho. Por esta razón, la implementación de una política pública que les permita gozar plenamente de sus derechos y vivir una experiencia como ciudadano activo y participativo, es la principal responsabilidad de todos. (Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil 2006-2015).

El análisis se genera con base en el estudio de una de las líneas de acción principal del Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil de Antioquia “PEDJ 2006-2015”; a saber: Línea 5, vinculación de los Jóvenes al mundo laboral y del emprendimiento, para ello se han tomado variables de análisis relacionadas a la educación, la cultura, la economía, al mercado laboral, información estratégica, el Estado y sus instituciones y a Actores claves en la formulación e implementación de la política pública.

Para lograr este objetivo, se han definido las siguientes categorías de análisis planteadas por Carlos Matus (PES), para evaluar el proceso de implementación de la política pública que busca la promoción de la vinculación al mundo laboral de los jóvenes del Barrio Belén - Comuna 16 de la ciudad de Medellín, y éstas son: percepción del problema público, capacidad de decisión, capacidad de agencia y capacidad de sostenibilidad en el marco de las relaciones entre el Estado, las Instituciones y Actores responsables de la promoción del empleo.

El análisis da cuenta del proceso desarrollado y de los resultados obtenidos en la implementación de la “Política Pública de juventud del Municipio de Medellín”, cuyo objetivo central consiste en analizar la inclusión de los Jóvenes al mundo laboral y otros actores sociales vinculados a la implementación de la Política pública de juventud.

En primera instancia deja ver algunos antecedentes sobre el consenso Internacional, Nacional, Departamental y Municipal en componente de juventud, y la concepción de una política pública como una oportunidad para el desarrollo de capacidades y el goce de sus derechos como joven y la inclusión digna a la vida social.

También están comprendidos los avances y desafíos en torno al marco jurídico e institucional, la evolución de la política pública de juventud en torno a la oferta pública de empleo para las personas jóvenes, la inversión pública en juventud y los desafíos que enfrenta el actual Sistema Departamental de Juventud.

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO

### 1.1 PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asigna recursos para su puesta en práctica. Mientras que la política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, Programa que remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.

Los Programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Cohen y Franco (2005), son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar recursos.

Los Proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definido en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos. (Cohen y Franco, 2005).

Las políticas públicas, programas y proyectos deben ser utilizadas por los gobiernos como una nueva técnica de gestión en el sector público, que significa un verdadero cambio en la labor administrativa, ir más allá de la legitimidad tradicional basada en el respeto a la ley y a los reglamentos, y complementarla con una legitimidad que se fundamenta en los objetivos y los resultados de la acción.

Para entender qué es un buen gobierno, se toma de referencia a Eugenio Lahera, en su documento para el CLAD, Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas, donde expone que “Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social.” (Eugenio Lahera, s.f.).

Actuar bajo el principio del buen gobierno significa orientarse por los principios de desarrollo sostenible y desarrollo local, hacer un fuerte énfasis en la participación e inclusión de

los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración, enfatizar en la inclusión social, como la promoción de la igualdad, no discriminación, representación equitativa de hombres y mujeres, hacer uso de las tecnologías de la información para mejorar la prestación de los servicios, entre otras. Para este mismo fin, se debe hacer uso de alianzas entre el sector público y privado, fomentar la naturaleza innovadora de las iniciativas locales y regionales, es decir, una forma innovadora de gerencia pública, no centrada en la administración local sino entendida de forma amplia dando lugar al papel de la ciudadanía, la sociedad civil y el sector privado en la gestión de la cosa pública.

El Banco Mundial, expuso en una de sus publicaciones dadas a conocer por su página en internet, que

“al hablar de buen gobierno en el contexto latinoamericano y en general para los países en desarrollo, se refiere fundamentalmente a políticas de anticorrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas, el fortalecimiento institucional a través del recurso técnico y humano, reformas a la justicia y adelgazamiento del Estado, entre otros. En últimas, se trata de una serie de modos de actuar de la administración pública que aumenta las posibilidades de estas economías de acceder a proyectos de cooperación. América Latina puede dejar de limitar el concepto a anticorrupción y expandirlo hacia formas innovadoras y más eficientes en las que un territorio (no solamente el gobierno) se maneja más eficientemente en beneficio de sus habitantes, buscando el buen gobierno en cada región.”

Así mismo, los autores del texto Estado y Políticas Estatales en América Latina, Oscar Oszlak y Guillermo O´Donnell, explican que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para “atender omnímodamente” la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. “Sólo algunas son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados.” También explican que

“toda cuestión social atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización social hasta su resolución. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positivan o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado.” (Oscar Oszlak y Guillermo O´Donnell, s. f.).

Las políticas públicas deben ser representativas, satisfaciendo la demanda social prioritaria, escuchando a la comunidad y teniendo en cuenta sus necesidades. Es deber del gobierno utilizar esta herramienta sin restar protagonismos a la comunidad, porque, aunque es una decisión de la ciudadanía, en términos generales es al gobierno al que le corresponde proveer bienes públicos con un enfoque solidario y subsidiario.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), es una de las organizaciones que más ha trabajado el tema de políticas públicas, citando nuevamente el documento denominado “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” cuyo autor es Eugenio Lahera, se expone que

“La política pública debe estar integrada con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable. Ésta es una condición de viabilidad de todas y cada una de las políticas. Ella, sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos, generando el buen gobierno.” (Eugenio Lahera, s.f.).

André-Noel Roth Deubel, demuestra el por qué se debe entender la evaluación como una metodología de investigación social, aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas, también plantea que es una disciplina que permite adquirir conocimiento sobre el Estado mismo a partir de la observación de sus determinadas actuaciones. Expone que

“siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver un problema, y es el gobierno quien fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar. Tomar una decisión para actuar, y pasar de un “ser”, una situación actual, a un “deber ser”, un cambio que se visualiza en el futuro, con el fin de gobernar de la mejor manera posible”. (André-Noel Roth Deubel, s.f.).

Si se quieren alcanzar los resultados más cercanos a los ideales, se debe realizar una evaluación de las políticas públicas que permitan conocer las fallas y los logros obtenidos, así como la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios. Pese a la importancia que, en teoría, le asignan los gobiernos, la evaluación de las políticas públicas casi no existe verdaderamente, y es un tema que está tomando cada día más fuerza entre los gobernantes con el fin de tener estadísticas y resultados que demuestren su buena labor en el gobierno.



Como lo expone Osvaldo Feinstein, en su ensayo Evaluación Pragmática de Políticas Públicas, también publicado por el CLAD,

“Se gobierna para obtener resultados, pero sin evaluación de las políticas públicas ¿cómo podría conversarse sobre los resultados? La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas. Cualquier iniciativa de reforma se basa en algún tipo de evaluación; lo importante es que sea transparente. Desde otro punto de vista, mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por último, una evaluación precisa facilita el otorgamiento de incentivos o la delegación de autonomía.” (Osvaldo Feinstein, s.f.)

En el mismo ensayo, más adelante,

“La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional. La inexistencia de una definición precisa de la misión de cada sector al interior del gobierno impide analizar la coherencia y la consistencia de las políticas. De ese modo, la evaluación puede ser parcial o arbitraria, limitándose a examinar su viabilidad y su beneficio neto actualizado en un cierto período.” (Osvaldo Feinstein, s.f.)

Por otra parte, se debe tener en cuenta la agenda pública, a lo cual Roth Deubel expone:

“En los programas de la agenda pública siempre hay fugas y éste no logra captar toda la riqueza de aquélla. Por definición, un programa articulado, financiable y con apoyo político sostenido es una selección, hecha con mayor o menor arte por el sistema político. Esto, porque la agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que no podrían tener cabida en el mismo programa. También, porque hay sectores sociales sub representados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy variada.” (Roth Deube, s.f.).

Por eso se requiere, ya en el diseño de las políticas, una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de productos y resultados, susceptibles de ser estimados de modo preciso y posibilitar la generación de indicadores cuantitativos y cualitativos; y la asignación de responsabilidades específicas. Todas las propuestas presentadas de políticas deberían ser acompañadas de antecedentes precisos sobre sus objetivos, las demoras, el costo de su realización y sus modalidades de evaluación.

El diseño puede ser defectuoso, porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal. La gestión de las políticas es, con frecuencia, imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren o lo hagan de manera menos que proporcional.

Se puede decir que el buen gobierno tiene dos caras: la referida a la gestión y a la gerencia pública y la referida a la gobernabilidad. Ambas van de la mano. Así mismo, el concepto abarca unos aspectos primordiales, primero, es que no es neutral, sino que debe tener principios. En la Constitución Política de colombiana están estipulados los principios de Estado social de derecho, equidad social y territorial, corresponsabilidad (que el gobernante entregue cuentas y que el ciudadano las exija), continuidad y sostenibilidad, cooperación y flexibilidad entre niveles de gobierno. En segundo lugar, hay que definir el papel del Estado, pues este no puede hacerlo todo: dirigir, regular y ejecutar. Tercero, es necesario generar alianzas entre el gobierno y el sector público. En cuarto lugar, es necesario llevar relaciones armoniosas y de cooperación entre todos los poderes públicos para que ello favorezca la gobernabilidad. En quinto y último lugar, es necesario el fortalecimiento institucional. Es necesario siempre recordar que las instituciones no funcionan solas, sino que existe un enlace entre resultados de las políticas públicas, instituciones, y la gente que trabaja en ellas. Por lo tanto, la calidad de recursos humano con que se cuenta para ejecutar la política pública es fundamental.

La evaluación es una herramienta que logra medir el desempeño de la gestión pública y garantizar un mejor uso de los recursos públicos. La calidad de las políticas públicas y de los programas, depende de la eficiencia y efectividad de los instrumentos seleccionados para cumplir con los objetivos deseados. Para esto es necesario monitorear y evaluar los programas y políticas públicas de manera sistemática.

La preocupación por la evaluación se enmarca en la reforma del Estado y en la modernización de sus instituciones. Generar información que permita retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública. La evaluación es un instrumento que permite dar señales que orienten a la administración pública hacia el cumplimiento por resultados.

Esta evaluación es una necesidad de medir la gestión y el desempeño de instituciones públicas, determina el grado de eficiencia y calidad de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y genera información sobre el cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas e impacto.

El objetivo central de cualquier gobierno es mejorar la calidad de vida y las oportunidades para que la ciudadanía tenga un desarrollo integral. Lo que significa que el gobierno es tanto un prestador de servicios como un promotor del desarrollo. En el proceso de cumplimiento de estas funciones básicas, el gobierno debe enfrentar retos tan duros como el no dejar a segmentos de población y a regiones enteras rezagadas del desarrollo, la revolución tecnológica, el narcotráfico, la criminalidad, las migraciones, la pérdida de identidad y el extravío de valores. Los gobiernos locales son escuelas de democracia, y por definición deben ser incluyentes. Es toda una hazaña realizar un buen gobierno, pero se debe implementar las políticas públicas para alcanzar los objetivos planteados, y hacer uso correcto de la evaluación de éstas, con el fin de acercarse a obtener los resultados más óptimos para el desarrollo de la comunidad.

Una amplia muestra, de la relación que existe entre el análisis científico y la acción política, y entre las teorías y las prácticas políticas. Algunos de los interrogantes que Roth Deubel busca resolver son: “¿Qué es una política pública? ¿Por qué y cómo nace una política pública? ¿Quién la decide (actores)? ¿Qué hacen el gobierno y la administración pública? ¿Cuáles son los impactos de una política pública?” (Roth, 2006, p. 9).

El análisis de las políticas públicas consiste entonces en examinar una serie de objetivos colectivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente a la sociedad, así como sus resultados y efectos. Es preciso señalar que “la política pública no existe ‘naturalmente’ en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación.” (Roth, 2006, p. 28).

Roth Deubel define el ciclo de la política pública (policy cycle) propuesto por Jones (1970) que comprende cinco fases de desarrollo: primero, identificación del problema, que es la demanda de la acción pública, o sea la apreciación de los acontecimientos, la definición de un problema, el agregado de los intereses, la organización de las demandas y la representación y acceso ante las autoridades públicas; Segundo, formulación de soluciones, donde se ubica la

propuesta de una respuesta, o sea la elaboración de respuestas, el estudio de las soluciones y la adecuación de los criterios; Tercero, toma de decisiones, donde se llegue a una política efectiva de acción, con la creación de una coalición y la legitimación de la política elegida; Cuarto, implementación, que será el impacto sobre el terreno, con la ejecución, gestión y administración, y producción de efectos; Quinta y última fase, la evaluación, donde debe estar la acción política o el reajuste, teniendo en cuenta las reacciones a la acción, el juicio sobre los efectos y la expresión.

Roth plantea que se debe entender como Agenda Política ese conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas. Después de un análisis de los modos y modelos de inscripción de la agenda política, y de las respuestas de las autoridades públicas, el autor concluye que las demandas y expectativas de la sociedad, por lo general, exceden las capacidades del Estado y sus instituciones para satisfacerlas.

Así mismo, se expone que la política determina quién obtiene qué, cuándo y cómo. Por eso es importante la adecuada planificación de la agenda política, que va en concordancia con la formulación de soluciones y decisión a tomar, tema tratado en el capítulo tercero del texto.

Esta formulación de soluciones y decisión resaltó que el Estado difícilmente puede imponer un proceso “racional” legitimador de su pretensión de dominación. Siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver un problema, y es el gobierno quien fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar. Tomar una decisión para actuar, y pasar de un “ser”, una situación actual, a un “deber ser”, un cambio que se visualiza en el futuro.

Al igual explica que se debe reducir la incertidumbre del futuro a través del control de los principales factores de desarrollo, igualmente, reducir la incoherencia entre la distintas políticas sectoriales y sus objetivos. Influyen en el proceso de decisiones a partir de sus intereses y recursos los políticos, los administrativos, la sociedad y la economía.

Roth expone un ideario, diciendo lo mejor que le puede ocurrir a una administración encargada de la implementación de una política, es que disponga de la autoridad y de los recursos que le permitan ejecutar a cabalidad tarea, y, además, que sea capaz de resistir presiones externas.

También hace referencia a la evaluación de las políticas públicas, cómo llegar a determinar si una política ha sido exitosa o no, o saber en qué medida se lograron los objetivos propuestos por una ley, saber sus consecuencias y sus costos. En palabras del autor, “la evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas.” (Roth, 2006, p. 135).

Es muy importante definir la evaluación, y qué tipo se va a implementar. Se explican tres tipos de evaluación, las cuales son la externa, la mixta y la interna. Así mismo, existen unos niveles de evaluación, los cuales son la evaluación a nivel de medios, a nivel de resultados, a nivel de impactos y a nivel de eficiencia.

Roth analiza la el Estado y cambio de la política: una aplicación del Modelo Advocacy coalitions (AC), en el caso de la política ambiental colombiana. El análisis muestra la existencia de dos cambios de política pública ambiental: el paso de una política pública “clásica” a una política “productivista” (1936), y de ésta a una política de “desarrollo sostenible” (1993).

Evidencia también las dificultades que encuentra el Estado en el momento de realizar un cambio de política. Demuestra el bajo nivel de gobernabilidad y de poder, en particular, de las instituciones estatales colombianas. En general, es un texto muy completo, explica de manera clara y se hace comprensible el largo y trabajado tema de políticas públicas.

Se plantea que el gobierno y sus instituciones siempre van a encontrar obstáculos serios al momento de pretender normatizar, proteger y solucionar los destinos de la sociedad. Por ese motivo, para encontrarles respuesta a todos estos interrogantes, Roth propone y construye temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del gobierno, a partir de las Cuatro generaciones de concepciones y prácticas evaluativas. Comienza contando como en América Latina, y específicamente en Colombia, se ha ido presentado progresivamente la aceptación e implementación de la evaluación de las políticas públicas, buscando un mejor desempeño institucional, que aumente la transparencia y de verdad lleguen las ayudas y programas del gobierno a los sectores necesitados.

Para poder sobrellevar las crisis de gobernabilidad se plantea que los que se encuentran en el poder deben entender que para aplicar de manera correcta las políticas públicas, es necesario

ver al gobierno con una necesidad de cambio constante, que se vayan adaptando a los nuevos contextos y nuevas necesidades de la sociedad.

La evaluación de las políticas públicas consiste entonces en examinar una serie de objetivos colectivos, de medios y de acciones definidos por el gobierno para transformar total o parcialmente a la sociedad, así como sus resultados. Es preciso señalar que “la política pública no existe ‘naturalmente’ en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación.” (Roth, 2006, p. 28).

“Las políticas públicas indican la articulación del Estado y el Gobierno en el territorio, con perspectiva sectorial, destacando que los actores de política se definen por intereses y decisiones que determinan la relación de Estado y Gobierno.” (Roth, 2006). Por eso la importancia del sector público al momento de realizar la evaluación de la política pública, ellos son los que estructuran la circulación del gobierno y de las políticas. El sector público aplica políticas de gobierno en las entidades territoriales, es el caso de Acción Social y de Familias en Acción, donde según Roth, sería conveniente capacitar más sobre la manera correcta de evaluar, con fines de ajustar y cambiar lo que no esté dando los resultados esperados, y ver la evaluación como mecanismo para mejorar y no solamente para resaltar las debilidades de los programas.

Esboza que siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver un problema, y es el gobierno quien fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar. Tomar una decisión para actuar, y pasar de un “ser”, una situación actual, a un “deber ser”, un cambio que se visualiza en el futuro.

La intervención del sector público en la evaluación de las políticas públicas, es de gran importancia para llegar a determinar si una política ha sido exitosa o no, o saber en qué medida se lograron los objetivos propuestos por una ley, saber sus consecuencias y sus costos, pero, ante todo, tener la certeza si el sector necesitado está recibiendo correctamente las ayudas mediante los programas de gobierno, con el fin de satisfacer la mayor necesidad posible. En palabras del autor, “la evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas.” (Roth, 2006).

Es muy importante definir la evaluación, y que tipo se va a implementar, ya sea la evaluación externa, la mixta o la interna. Así mismo, existen unos niveles de evaluación, los cuales son la evaluación a nivel de medios, a nivel de resultados, a nivel de impactos y a nivel de eficiencia.

En la revista del CLAD, Roth recomienda el no limitarse en los indicadores cuantitativos, sino que se deben tener en cuenta los cualitativos, interviniendo en el sector con entrevistas, para poder indagar sobre la pertinencia de los programas. La legitimidad de la actividad evaluadora y de sus conclusiones entre los protagonistas cobra más importancia que la rigurosidad o la objetividad de resultados a la cual pretenden llegar los expertos.

## **1.2 ENFOQUE DE DERECHOS**

Es deber del Estado promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993). A partir de esta declaración el enfoque ha cobrado gran importancia hasta convertirse en el pilar de muchas políticas públicas y se concibe como “una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de los derechos y elevar la dignidad humana; esto explica su cercanía con los procesos de desarrollo socioeconómico y humano” (Jiménez, 2007).

Este enfoque es el soporte del diseño, implementación y evaluación de diversas políticas públicas, que brinda una mirada diferente de los derechos humanos, cuyo elemento esencial es la persona, como un ser integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo, la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. Lo cual lleva a incorporar nuevos actores en el proceso, los ahora “sujetos de derechos” y por ende hay “sujetos de obligaciones”<sup>1</sup>, lo cual modifica la tradicional dinámica entre Estado - sociedad y establece una nueva relación de corresponsabilidad en la toma de decisiones que afectan el diseño e implementación de las políticas públicas en los diferentes órdenes que involucran a los ciudadanos, dando espacio a una nueva acción social y política con actores participativos. (Moreno Z., 2014).

Tal como lo afirma Moreno (2014), el aporte principal del enfoque de los derechos humanos, conlleva a la nueva concepción del sujeto social con un rol auto reflexivo y

---

<sup>1</sup> Para ampliar, ver Alexy citado por Ocampo (2009).

participativo en los diversos escenarios sociales, que evidencie un proceso de "construcción de la identidad social y personal, condicionados por los ciclos de vida" (Jiménez, 2007). De otra parte, este enfoque se interesa en la materialización verdadera de los derechos de los ciudadanos y la atención a grupos marginados. Dicha materialización se realiza mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil; es así como "los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización". (Jiménez, 2007).

Bajo esta mirada el enfoque de derechos se convierte en una guía de acción, una hoja de ruta para los hacedores de políticas cuya acción e intervención se concrete en diferentes planes y programas de desarrollo económico y social. Es evidente que, en la perspectiva de los derechos humanos, se busca trabajar hacia la equidad y esta adquiere una fuerza normativa, basada en principios de amplia aceptación en el ámbito mundial, pero "no bastan las normas". En el enfoque de derechos que propone Dworkin (1993) es necesario avanzar sobre principios, normas y directrices. Como afirma Ocampo (2012) "las directrices hacen referencia a objetivos sociales que se deben alcanzar y que se consideran socialmente beneficiosos, y los principios hacen referencia a la justicia y la equidad", son el punto de partida para comprender el papel de las políticas sociales, como políticas públicas. (Ocampo, 2012).

Finalmente, las políticas públicas con enfoque en derechos humanos comparten las características generales de toda política pública, tienen: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción, y, una competencia social (Meny y Thoenig, 1992). Pero desde una mirada más amplia, las políticas con este enfoque tienen una aspiración humana que cubre las condiciones necesarias propias de la dignidad de las personas y así se pasaría de una "razón de Estado" a una "razón humana", en cuanto a la concepción de los derechos humanos (Roth, 2006; Moreno Z. , 2014)

### **1.3 ENFOQUE DE CAPACIDADES**

Este modelo enfatiza el fomento de capacidades que favorezcan el bienestar y la calidad de vida digna de todas las personas que se verán afectadas por las decisiones políticas y establece una sólida base teórica de la justicia social básica.



Su planteamiento se centra en las capacidades, diferenciadas por la autora en capacidades internas como aquellas que no son innatas y las capacidades combinadas.

Las primeras se refieren a aquellas aptitudes desarrolladas por la persona en interacción con su medio social, su educación, su salud y su entorno en general. Las segundas hacen referencia a las oportunidades que ese mismo medio social pone a disposición de la persona para hacer valer las primeras.

Para Nussbaum existe una gran diferencia entre unas políticas públicas orientadas a cuidar y proteger a las personas y otras que pretendan respetar y proteger la libertad de elección.

Las primeras suelen considerar a las personas como dependientes pasivas, mientras que las segundas les consideran como seres humanos independientes merecedores de respeto por sus decisiones para promover un buen vivir para todos los ciudadanos, en donde se desarrollen sus capacidades y libertades, como lo señala Sen y Nussbaum, al plantear el enfoque de las capacidades dentro del contexto narrativo de las vidas humanas para que los formuladores y analistas de políticas acudan a una alternativa de decisión que vincule la individualidad y singularidad y por ende la dignidad de las personas a quienes afecte una decisión política con el fin de establecer una sólida base a una teoría de la justicia social básica. (Moreno Z. , 2014).

El enfoque de las capacidades es cada vez más influyente en los diseñadores de políticas públicas cuyo propósito es elaborar intervenciones relevantes que muestren respeto por las personas y las empoderen y plantea una pregunta fundamental, ¿qué es capaz de hacer y de ser cada persona?

Además, buscan mejorar la calidad de vida a través de decisiones políticas inteligentes que permitan la participación dedicada y decidida de los individuos. Este enfoque de las capacidades amplía la visión de desarrollo social y económico que no centra su interés en el PIB, dado que este no garantiza el goce pleno de los derechos de salud, educación, ni calidad de vida con bienestar, este enfoque “es la contrateoría que necesitamos en esta era de problemas humanos acuciantes y de desigualdades injustificables” (Nussbaum, 2012, p. 16).

Así mismo, la autora afirma que el enfoque de capacidades es un enfoque pluralista en cuanto a valores; (...) asigna una tarea urgente al Estado y a las políticas públicas; se pone al

servicio de la construcción de una teoría de la justicia social básica y añade otras nociones en el proceso como las de la dignidad humana, nivel umbral o liberalismo político y al ser una teoría de los derechos políticos fundamentales, emplea una lista de las “capacidades humanas centrales”.

En este sentido, el enfoque de las capacidades es núcleo de “una concepción de la justicia social mínimamente exigible y del derecho constitucional”; dado que una sociedad no es justa mientras no les garantice a sus miembros las “precondiciones de una vida que esté a la altura de la dignidad humana”. En este sentido, el enfoque de las capacidades se justifica desde el derecho constitucional de las naciones; desde la política, sobre todo, desde la perspectiva del método justificativo en ética empleado por John Rawls; en el bienestarismo de los deseos informados, pues, aunque como muy bien lo señala Nussbaum, el utilitarismo tiene muchos defectos; no obstante, “tiene una gran virtud: la de tomarse en serio tanto a las personas como a los deseos de éstas, y mostrarles respeto por lo que quieren” (Nussbaum, 2009).

#### **1.4 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL “PES”**

Si bien el reto metodológico apunta hacia la formulación, implementación, evaluación o análisis de políticas públicas, el enfoque PES incorpora una visión integral donde no es posible separar la política de la planeación y el gobierno.

Para Matus la planificación, entendida como “el cálculo que precede y preside la acción” es el eje central de la tarea de gobierno. Planificamos, dice, entre otras razones, porque es necesario articular el presente con el futuro, porque es necesario articular el conocimiento con la acción y porque es necesaria una coherencia global de las acciones parciales de los actores sociales.

El proceso de planificación es esencial para la tarea de gobierno, entendida como “la capacidad de dirección para lo cual se requiere un conjunto de técnicas, destrezas, habilidades de un actor político para conducir el proceso social hacia los objetivos deseados”. De tales habilidades, la capacidad para planificar es indispensable para garantizar la capacidad de gobierno.

La noción de gobierno viene de la tradición clásica cuya analogía más clara es la de “quien conduce la nave” como capitán o timonel, sorteando todas las dificultades hasta alcanzar el logro de los objetivos. Desde el enfoque PES, “el proceso de gobierno se gesta como una competencia entre diversos actores sociales para alcanzar el logro de sus propios objetivos. Existen tantos gobiernos, como fuerzas sociales luchan por los centros de poder. Sin embargo, solo existe un Gobierno con mayúscula, que se ejerce desde el Estado”

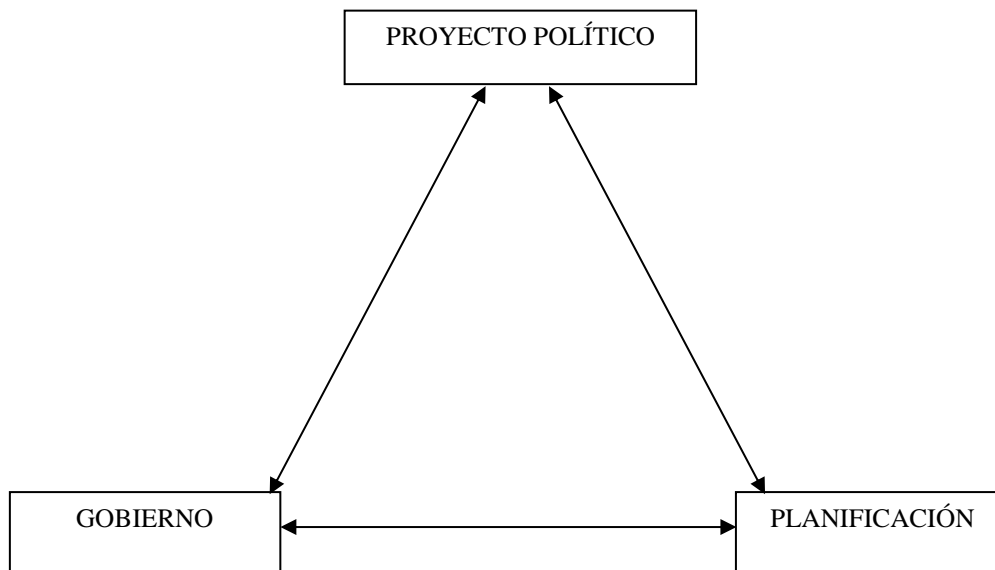
Continúa Matus diciendo que lo esencial al gobierno es la acción, en tanto que lo esencial a la planificación es el cálculo. Así “planifica quien gobierna porque es el Gobernante quien hace el cálculo de última instancia, y gobierna quien planifica porque gobernar es conducir con una direccionalidad que supera el inmediatismo de la coyuntura”.

En este contexto la política tiene una doble connotación: De un lado, como parte del proceso de gobierno, como competencia entre actores que luchan por los centros de poder para hacer prevalecer sus valores e intereses, (“politics”) y de otro como “conjunto de contenidos propositivos y de acciones que un actor se propone realizar y ejecuta realmente para alcanzar sus objetivos” (“Policy”) en este sentido, la Política se identifica con el proyecto de gobierno, con el deber ser formulado por el actor, como un punto de llegada, como el resultado de un proceso de gobierno y planificación.

Entre muchos conceptos de política pública se toma aquí el de Gerston (2) es “la combinación básica de decisiones, compromisos y acciones desarrolladas por quienes tienen la capacidad para afectar posiciones y autoridades gubernamentales”. Decisiones que son el resultado de las interacciones entre quienes demandan los cambios, quienes toman las decisiones y quienes cuyos intereses se ven afectados por tales decisiones.

Finalmente, la gobernabilidad del sistema se define como una combinación de las variables que un actor controla o no controla y por lo tanto es relativa tanto a la capacidad del actor, (actores con mayor o menor capacidad de gobierno) como a los alcances del proyecto político (objetivos modestos o ambiciosos) y a su vez es el resultado de una combinación entre gobierno, planificación y política. En lo sucesivo se referirá indistintamente a los procesos de planificación, gobierno y formulación de la política, sin embargo, para los propósitos de este documento, deberán entenderse como referidos a la formulación de políticas públicas.

**Figura 1. Gobernabilidad del Sistema.**



**Fuente:** Ocampo, 2007.

## **1.5 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS**

El enfoque PES, se basa en seis postulados epistemológicos que resultan pertinentes no solamente para la comprensión del enfoque mismo, sino especialmente cuando, como en este caso, se busca la formulación participativa de una política pública. A continuación, se presenta un resumen de lo desarrollado por Matus, al respecto.

- “El sujeto no es distinto del objeto de la política”. En tanto que se reconoce una capacidad de acción a la totalidad de los actores sociales y que ningún actor tiene asegurada de antemano la capacidad de controlar a todos los actores sociales, no es posible distinguir claramente entre el sujeto que planifica y/o gobierna y el objeto del quehacer de la planificación/gobierno.
- “Hay más de una explicación verdadera”. La explicación de la realidad está condicionada por la forma como cada actor se inserta en ella. No existe entonces, un diagnóstico único, sino un diagnóstico “situacional” donde cada sujeto explica la realidad según la situación que ocupa en el sistema.

- “Los actores sociales crean posibilidades en un sistema social creativo, que solo en parte sigue leyes”. No existe un actor único y omnipotente que puede manipular los comportamientos de todos los actores, ni tampoco es posible predecir todas las conductas sociales en cuanto son el producto de intereses y valores diversos. El gobernante y formulador de políticas requiere de una “reflexión estratégica” y de un “cálculo interactivo” para ajustar sus acciones en función de las acciones de otros agentes sociales, de modo que el sistema se recrea permanentemente.
- “El poder es escaso y limita la viabilidad del debe ser”. En la medida que la realidad es compartida por múltiples actores con capacidad de gestionar sus propios intereses, el proceso de formulación, ejecución, evaluación de políticas deja de responder a un “debe ser” para convertirse en un “puede ser” y en una “voluntad de hacer”, como parte de procesos de interacción que implican en cada momento situacional, la colaboración o la competencia con otros actores para el logro del proyecto de gobierno.
- “La incertidumbre domina el sistema”. Dado que no existe un solo actor omnipotente, no existe tampoco una predictibilidad del sistema. Se planifican y formulan políticas en escenarios de incertidumbre donde no se puede enumerar ni conocer, y menos controlar, la totalidad de las variables que hacen parte del problema.

En este sentido, lo más que se puede buscar es la previsión, no la predicción, cuánto se planifican, formulan y evalúan políticas públicas.

- “La política y el plan se refieren a problemas cuasi-estructurados”: Cualquier fuerza social puede hacer sus propios cálculos situacionales y por tanto puede haber varios planes en conflicto o competencia de modo que “el final está abierto a muy distintos resultados”.

Por ello, “Las soluciones óptimas deben dar paso a soluciones satisfactorias que reconocen la continuidad de los problemas sociales en el tiempo”. Aquí el proceso político no tiene un final, ni un comienzo y los problemas y soluciones que genera nunca son definitivos ni totalmente estructurados, sino relativos a la situación de los actores.

## **1.6 LOS MOMENTOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA**

Con tales fundamentos epistemológicos Carlos Matus abre paso a las nociones de situación y momento. Una situación es un referente sobre la “ubicación” de un actor en un sistema

social, en un momento dado. Esa situación es relativa y transitoria, pues los actores están siempre en movimiento, cambiando su situación con relación a los demás actores y al sistema en su conjunto.

A su vez, el concepto de “momento” supone la noción de tiempo. Sin embargo, en el planteamiento de Matus indica “instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la cual atraviesa un proceso continuo que no tiene comienzo ni fin definido. Ningún momento cierra o termina un proceso encadenado, sino que vuelve a repetirse y puede convertirse en dominante varias veces en el futuro”.

Analógicamente, en una interpretación del enfoque PES, podría hablarse de una espiral donde los momentos del proceso de planificación y construcción de políticas siguen un juego dialéctico de tesis, antítesis y síntesis a lo largo de la cual se va produciendo una modificación de problemas y situaciones para llegar a otras. Matus no se compromete con una visión optimista o pesimista acerca de ese intercambio de problemas en el sentido de avance o retroceso de la sociedad en cuanto a la resolución de sus problemas, simplemente, las situaciones cambian en función de las acciones sociales.

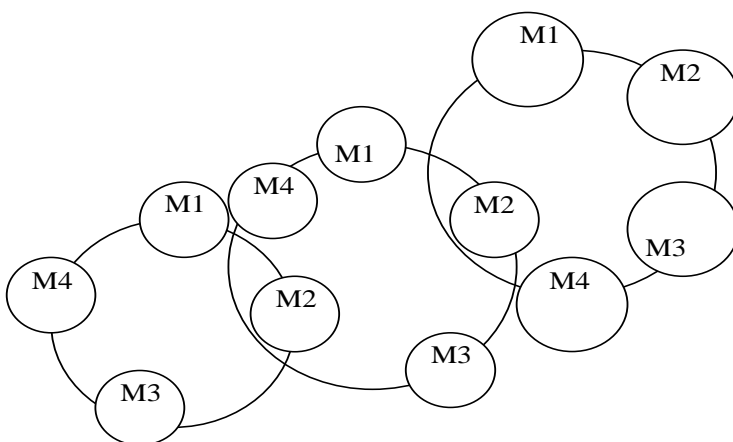
En la visión que se propone, sin embargo, hay una perspectiva optimista. Se quiere pensar que la espiral de momentos situacionales y el intercambio de problemas y soluciones que allí se da tienen una dirección ascendente hacia metas cada vez más elevadas en la construcción de una sociedad más democrática, equitativa y pacífica.

Para el proceso de planificación que se ha homologado al de formulación, ejecución y evaluación de una política pública, es posible distinguir cuatro momentos encadenados que, como se ha dicho, uno de ellos puede prevalecer en una determinada coyuntura, pero que en la realidad pueden coexistir simultáneamente.

Aunque es posible identificar algunas coincidencias con el enfoque del “ciclo de las políticas públicas” utilizado por la mayoría de los tratadistas en políticas públicas, el enfoque PES presenta cambios sustantivos en la aproximación al problema, como se ve desde su definición:

- **Momento Explicativo (M1):** “Fue, es, tiende a ser”. Este momento incluye el diagnóstico de una situación dada, pero, como su nombre lo indica, va más allá de la descripción de los problemas para buscar una explicación de los mismos mediante el análisis de las variables que determinaron su formación.
- **Momento Normativo (M2):** “Debe ser”. Corresponde a lo que en otros modelos de planeación se denomina “la visión”, esto es el proyecto a futuro, un “punto de llegada” del proceso de planificación y política. Es en este momento cuando se formula el proyecto de gobierno, sus principios, objetivos y metas.
- **Momento Estratégico (M3):** “Puede ser”. Entendido como el momento que articula el debe ser con el puede ser. Es aquí donde se plantean las grandes cuestiones sobre la viabilidad económica, organizacional y política del proyecto político y su permanencia en el tiempo. Es aquí también donde se construyen las estrategias de cooperación, cooptación o conflicto con otros actores sociales para la construcción del proyecto político.
- **Momento Táctico-Operacional (M4):** “Hacer”. En este momento se articulan el conocimiento y la acción, el cálculo estratégico y la operación táctica. Igualmente se articula el presente, el hoy de la gestión de gobierno, con el futuro previsto por el deber ser. Refiere a la ejecución misma de la política o plan y a la habilidad del gobernante para adecuar sus acciones con la oportunidad exigida por el tiempo en el que cambian las situaciones.

**Figura 2. Momentos de la PES.**



**Fuente:** Ocampo, 2007

## 1.7 EL ENFOQUE POR PROBLEMAS

Los enfoques tradicionales para la planificación, formulación y evaluación de políticas públicas parten de un diagnóstico, que normalmente es una descripción del entorno económico y social a veces político, con el que inicia el ciclo de la política pública o plan y sirve como “línea base” para la formulación y posterior evaluación de programas y proyectos donde interviene el Estado. El enfoque PES da un paso adelante buscando explicar, encontrar razones y relaciones de causa-efecto entre la situación actual, el ser, y los factores que contribuyeron a crearla.

Para Matus, explicar implica tres procesos distintos y complementarios:

- A) “Reconsiderar el conjunto de problemas relevantes con referencia a los cuales hemos construido nuestra intervención en el sistema”
- B) “Precisar el valor de un problema, entendido como la importancia de un problema para los distintos actores sociales y la sociedad en general.”
- C) “Elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados” Esto es establecer proposiciones probables sobre las relaciones de causalidad que determinan o coadyuvan esos problemas.

En el enfoque PES un problema es “la discrepancia entre el ser y el deber ser de una situación percibida por un actor, y asumida como evitable e inaceptable”. Esta definición ofrecida por Matus, requiere algunas precisiones. La primera, es que los problemas no son absolutos sino relativos a la situación de los actores y a su percepción de la situación en función de sus valores e intereses.

Con este concepto es relevante la consulta a las personas individuales, representantes de las comunidades y actores públicos involucrados con las políticas públicas, por cuanto es la percepción inter-subjetiva de situaciones problema la que permite sentar las bases para el momento explicativo.

El segundo componente de la definición es que solo puede considerarse problema aquello que es “evitable”. Se trata de situaciones que pueden ser modificadas por la acción social y no de un destino irrevocable. Esto es lo que da sentido al problema como objeto de una política



pública y a la apelación a la conciencia e imaginario ciudadano en torno a los problemas como situaciones evitables.

El tercer componente, “lo inaceptable”, refiere a la valoración que los actores sociales hacen del problema desde sus propios valores e intereses, y tiene una gradación que va desde algo que simplemente “no nos gusta” hasta algo que produce tal repugnancia moral o tal divergencia frente a las expectativas e intereses, que obliga a la acción para modificar la diferencia percibida entre ser y deber ser.

Como se ve, desde este enfoque el problema es también una oportunidad de resolución de situaciones para transformar realidades sociales consideradas inaceptables.

La relevancia de un problema es el resultado de distintas variables, cuya combinación define si el problema debe o no incluirse como objeto de intervención. En primer lugar, la importancia del problema está en función de lo que Matus llama el “espacio direccional” de un problema, en este espacio se delimitan las realidades inevitables, aquellas que se aceptan con disgusto, pero se aceptan como inmodificables, y aquellas que se pueden transformar con las acciones para alcanzar los objetivos.

Si sólo se considera problema aquello que puede transformarse, el elemento para establecer su relevancia refiere a la percepción más o menos clara sobre la eficiencia entendida como la cantidad y calidad de recursos que deben invertirse para transformar el problema, y la eficacia entendida como la probabilidad de éxito de una intervención social, personal, comunitaria, estatal, para transformar el problema.

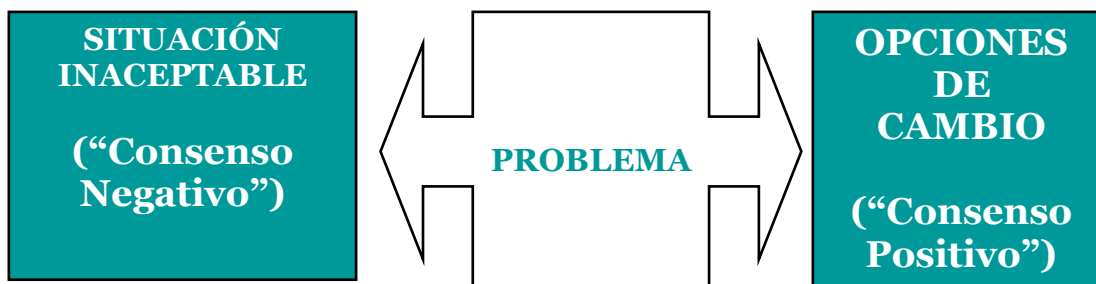
El tercer elemento para ponderar la relevancia, será la percepción sobre la posibilidad de disponer de los recursos políticos, económicos y organizacionales para enfrentar el problema y de la oportunidad en la cual se podrá disponer de esos recursos para enfrentarlo con éxito.

Finalmente, la relevancia está en función de la oportunidad para enfrentar el problema para lo cual los actores ponderan el valor permanente o coyuntural del problema.

El primer paso de la consulta para la construcción de la política pública será, pues, la identificación de problemas relevantes, de acuerdo con las características enunciadas y la búsqueda de consensos en dos direcciones: por una parte, lo que Matus llama “consenso

negativo” sobre la inacceptabilidad de una situación y por otra un “consenso positivo” sobre las acciones necesarias para enfrentarlo.

**Figura 3. Problema y solución de cambio.**



**Fuente:** Ocampo, 2007.

Es claro que no todos los problemas enunciados podrán incorporarse como objeto de una política pública. Para determinar cuáles problemas se incluyen y cuales se postergan, los actores consultados deberán asignar valores por ejemplo de 1 a 5, a los criterios de inacceptabilidad de una situación dada en función de su incidencia sobre la situación problema y a los criterios de posibilidad de modificación del problema: Disponibilidad de recursos y eficacia de los mismos para la transformación de una situación percibida como inaceptable.

### **La explicación situacional de problema.**

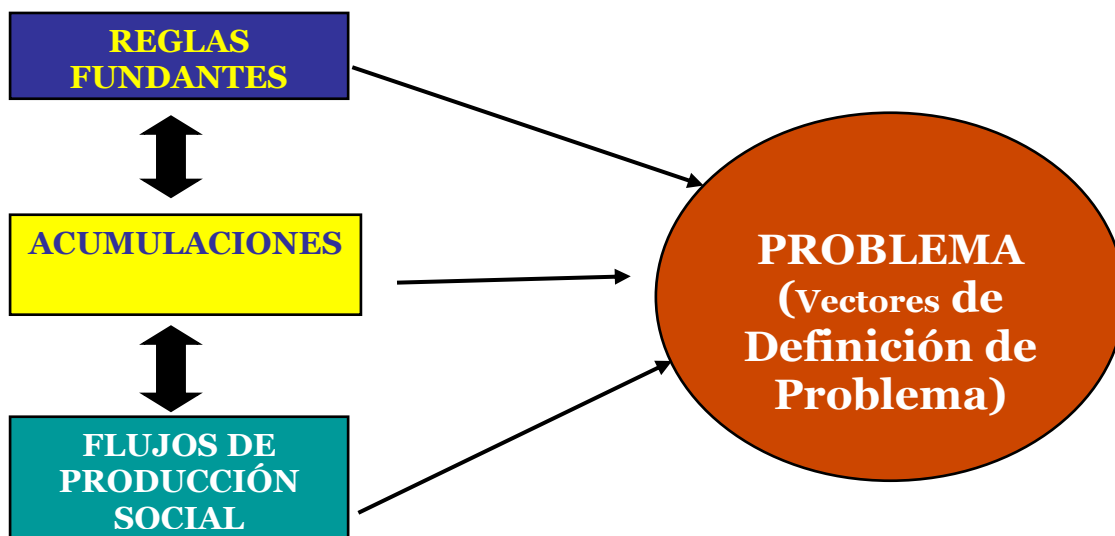
Según Matus, una explicación situacional es “una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas relevantes identificados por los actores sociales, de tal manera que los elementos constituyentes de tales procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de los problemas y sus características particulares”. Como ya se ha dicho, en otras palabras, la explicación del problema implica un conjunto de hipótesis sobre las relaciones de causalidad entre hechos sociales generadores de problemas.

Como herramienta metodológica, el autor propone la elaboración de un flujograma situacional, según el cual un problema dado es el resultado de un proceso de producción social. Para facilitar su comprensión, Matus hace una analogía con el juego de monopolio, así:

- **Reglas fundantes, entendidas como los factores estructurales de una sociedad:** Estructuras de propiedad, estructuras políticas e institucionales, relaciones de producción, marcos normativos de orden constitucional, las cuales permanecen modificadas durante largos periodos y sirven como parámetros para las acciones sociales. En la analogía, se supone que los actores juegan “monopolio” y no ajedrez, por ejemplo, y que estas reglas establecen el universo de las jugadas posibles.
- **Acumulaciones:** Entendidas como las capacidades de los actores sociales para producir hechos políticos, económicos, organizacionales, jugando bajo unas reglas fundantes dadas. En la analogía, los jugadores de monopolio pierden o ganan según aprovechen las reglas de juego.
- **Flujos de producción social:** Son el resultado de la combinación entre las reglas de juego y de la actividad de los actores sociales, serán la explicación más cercana a los problemas sociales.
- **Vectores de definición del problema, VDP:** Es lo que Matus llama “el explicado” esto es, un enunciado del problema, por ejemplo, Salud -Infantil, acompañado por elementos cuantitativos y cualitativos que describen el problema, ej: Cobertura de vacunación, Incidencia de desnutrición, mortalidad infantil, incidencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, etc.

La aplicación de esta herramienta, requiere iniciar el proceso a partir del problema mismo, es decir, del consenso sobre los vectores de definición del problema, identificando luego los flujos de producción social, seguido por las acumulaciones sociales y finalmente por las reglas de juego dadas, tal como se establece en la siguiente figura:

**Figura 4. Vectores Definición del Problema (VDP)**



Fuente: Ocampo, 2007.

## **1.8 MARCO NORMATIVO**

### **1.8.1 Antecedentes**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 45 establece que “el joven tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. En el año 1997 se firma la Ley Nacional de Juventud 375, “por la cual se crea la Ley Nacional de Juventud y se dictan otras disposiciones” y que tiene por objeto “establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud”.

**Tabla 1. Normo- grama Juventud.**

| <b>Normatividad Política Pública de Juventud Ámbito Internacional:</b> |           |            |   |   |
|--|-----------|------------|---|---|
| <b>Norma</b>   | <b>N°</b> | <b>Año</b> | <b>Quien expide</b>   | <b>Objeto</b>   |
| Programa   |           | 1993       | Organización Iberoamericana de la Juventud                    | Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de las Organizaciones Unidas – Inclusión Social.  |
| Carta  |           | 1994       | CEPAL   | Derechos Juveniles.   |
| Programa   |           | 1995       | CEPAL   | Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América latina 1995-2000.  |
| Programa   |           | 1995       | Cumbre Iberoamericana – OIJ.                                  | Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina (PRADJAL). Orientar la Política Juventud en su marco normativo legal y ofertar programáticas hacia la juventud Latinoamericana. 1995-2000.  |
| Carta  |           | 2000       | X Conferencia Iberoamericana de Juventud de Ciudad de Panamá- | Referente Normativo desde la perspectiva del joven como sujeto de derecho y actor estratégico del Desarrollo.   |
| <b>Normatividad Política Pública de Juventud Ámbito Nacional:</b>      |           |            |   |   |
| Constitución Política de Colombia.                                     | 1         | 1991       | Estado Colombiano   | Se consagran algunos artículos en el reconocimiento de la Juventud como sujetos de derecho; concretamente el Artículo 45 y 103. Obligación del Estado velar por los derechos de los jóvenes y la necesidad de fomentar y garantizar su participación en la vida social.   |
| Documento COMPES.  | 2794      | 1995       | Estado – Política de Juventud.                                | Estado se compromete a garantizar estos derechos y a ofrecer las condiciones necesarias para su participación y el ejercicio de la ciudadanía plena por parte de los jóvenes.   |
| Ley  | 375       | 1997       | Estado Colombiano.  | Establecer un marco institucional y orientar política, planes, programas y proyectos por parte del Estado y la sociedad civil para la Juventud donde se concertaran políticas Nacionales, Departamentales, Municipales y Distrital de jóvenes, que contribuyan a la promoción, social, cultural, laboral de los |

|  |      |      |                                      |  |
|--|------|------|--------------------------------------|--|
|  |      |      |                                      | mismos.  |
| Decreto  | 3107 | 1997 | Estado Colombiano.                   | Reglamenta el artículo 50 y 28 de la ley 375 de 1997 y determina la forma de operación del programa Tarjeta Joven y la creación de la Defensoría Delegada para la niñez, la juventud, la mujer y los ancianos.   |
| Resolución   | 0846 | 1999 | Estado Colombiano.                   | Se institucionalizó el Programa de Promoción y Protección de los Derechos de los Jóvenes.  |
| Decreto  | 089  | 2000 | Estado Colombiano.                   | Se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de estos órganos de representación juvenil.  |
| Decreto  | 822  | 2002 | Estado Colombiano.                   | Se crea el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven, en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.   |
| Plan Dilo Juvenil.   |      | 2003 | Colombia Joven                       | Plan de Desarrollo Juvenil a 10 años para Colombia.  |
| Ley  | 1622 | 2013 | Estado Colombiano                    | Establecer el marco institucional para garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país. |
| <b>Normatividad Política Pública de Juventud Ámbito Departamental:</b> |      |      |                                      |  |
| Ordenanza  | 16   | 2003 | Asamblea Departamental de Antioquia. | Adóptese la Política Pública Departamental de juventud de Antioquia la cual se enmarca en la Constitución de Colombia y la ley 375 de 1997, garantizando los Derechos de los Jóvenes. "Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil PEDJ 2006-2015"  |
| Ordenanza  | 60   | 2013 | Asamblea Departamental de            | Adóptese la Política Pública Departamental de juventud de Antioquia  |

|  |     |      |  |  |
|--|-----|------|--|--|
|  |     |      | Antioquia                              | la cual se enmarca en la Constitución de Colombia y la ley 1622 de 2013, garantizando los Derechos de los Jóvenes. “Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil PEDJ 2006-2015”         |
| <b>Normatividad Política Pública de Juventud Ámbito Municipal:</b> |     |      |  |  |
| Acuerdo  | 076 | 2006 | Concejo Municipal Alcaldía de Medellín | Por medio del cual se adopta el Plan Estratégico Municipal de Juventud 2007 – 2015, en cumplimiento a la Constitución de Colombia, ley 375 de 2013 y ley Estatutaria 1622 de 2013. |

**Fuente:** Elaboración propia, 2015.

## **1.9 MARCO DE REFERENCIA (EMPÍRICA)**

Al intentar suscribir esta investigación en un marco de estudio con referentes dicientes, se encontró que las políticas públicas de juventud han sido objeto de estudio desde múltiples perspectivas, casi todas vinculadas al concepto de “Inclusión”, de ahí que al abordar diferentes bases de datos del contexto internacional y nacional, se logró identificar una serie de estudios e investigaciones que apoyan este rastreo, iniciando con la investigación desarrollada por Krauskopf (2005), titulada “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”, evidenciada como un estudio adelantado para su época y de aplicación casi generalizada en todos los países americanos, entre tanto logró concluir a partir de investigación etnográfica, que:

Son los jóvenes quienes enfrentan con flexibilidad el desafío de las innovaciones tecnológicas y las transformaciones productivas, quienes se han constituido en creadores culturales, quienes migran masivamente hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y son llevados a la marginalidad por un sistema cada vez más excluyente. Su reconocimiento como actores estratégicos torna relevante enfrentar la exclusión a través de una articulación de las políticas públicas con un enfoque de transversalidad y equidad. Esto debe llevar al desarrollo de políticas de juventud incluyentes, como parte de la implementación del paradigma de ciudadanía juvenil. (Krauskopf, 2005).

Como elemento vital de esta investigación, es prudente citar su carga teórica, especialmente en lo que respecta a los debates dogmáticos y prácticos entre lo que es la política

pública de juventud y cómo ésta se vive en los espacios de ciudad, permitiendo extraer para el estudio en curso, una dinámica concreta en torno al análisis de los datos, específicamente relacionando casos concretos de la vida nacional, y en este caso departamental, respecto a las políticas públicas de juventud y su impacto en la vida diaria de las sociedades, un tema abordado también por Villa (2012), cuya intención fue la de abordar las políticas públicas de juventud en un espacio cada vez más real y cotidiano: la televisión.

Respecto a esta investigación, Villa concluyó que:

En Colombia, la televisión ha sido uno de los medios de comunicación de mayor aceptación social. Sus orígenes están marcados por una clara vocación formativa de la cual se han beneficiado diversos grupos poblacionales, entre los que se encuentran los jóvenes, los cuales han inspirado una serie lineamientos y políticas gubernamentales desde finales de los años sesenta. En la actualidad, resulta oportuno preguntarse, entre otras cosas, ¿con qué criterios se produce la televisión juvenil?, ¿influyen las políticas públicas de juventud en los contenidos televisivos para jóvenes? (Villa, 2012).

De acuerdo a estos interrogantes, Villa parte de la categoría de joven, para lo cual genera un rastreo por las principales políticas públicas de juventud que han tenido lugar en el país y en Antioquia, alude a las temáticas asociadas a la televisión que se han constituido en focos de interés para los investigadores, se refiere a la relación jóvenes y medios de comunicación, y da a conocer los resultados preliminares de una investigación que apunta a caracterizar las lógicas de producción televisiva para jóvenes en la perspectiva del cambio social y el eduentretenimiento. (Villa, 2012).

Otálvaro (2007), a partir de su investigación “Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local”, aborda la problemática de la participación juvenil en los procesos de construcción de políticas públicas de juventud en Colombia. El sustento empírico lo constituyen los resultados de la sistematización de dos experiencias de formulación de política pública de juventud, construidos durante la ejecución del programa social denominado La juventud sí cuenta, en el departamento del Valle del Cauca (2005); los avances en el proceso de diseño de una política pública de juventud en Quibdó,



Chocó (2007), y algunos resultados de investigación liderados por el Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

En el artículo se analizan los procesos de gestión pública implementados para la juventud en Colombia a partir de los años ochenta, cuando se inicia el desarrollo de programas y proyectos orientados a disminuir la participación juvenil en las diversas expresiones de violencia y conflicto social, la percepción y la autopercepción de sujetos jóvenes como sujetos de derechos y deberes, y generar las condiciones institucionales que permitan superar la exclusión social y económica que afecta a gran parte de esta población. Aunque el balance de la participación en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de juventud evidencia algunos avances de la institucionalidad pública y privada referidos a esta problemática, todavía se observan vacíos en los procesos de socialización política y en la oferta de bienes y servicios públicos para la juventud colombiana.

Se realiza una reflexión sobre la participación juvenil en la construcción de políticas públicas a partir de la revisión del marco legal e institucional en el tema y los mecanismos de participación que ofrece la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil 1622 de 2013, la cual tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes, programas y proyectos del Estado y la sociedad civil para la juventud. Se persiste tanto en la concepción de la Ley como en la gestión de políticas públicas de juventud, en nociones que asumen al joven como sujeto en riesgo social, población vulnerable y no como actor estratégico en los procesos de desarrollo.

Como hallazgo importante de esta investigación se puede destacar la preocupación sobre el desconocimiento de las diversas formas de organización y acción social de los jóvenes en el ámbito local, regional y nacional, lo que conduce a los investigadores a concluir que las estrategias de participación planteadas a la juventud, en vez de atraer la atención de este sector poblacional, mediante el fomento de acciones que faciliten ejercicios y espacios para una ciudadanía juvenil, cercana a sus diversas formas de identidad, expresión y consumo cultural, lo alejan, porque consolidan un modelo político en crisis, resultado de la ausencia de partidos políticos, aumento de los fenómenos de clientelismo, corrupción y apropiación de lo público por grupos y sectores de poder.

## 2. ANÁLISIS SITUACIONAL

La Constitución Política y en las diferentes normas relacionadas con adolescencia y juventud, especialmente las leyes 375 de 1997, 1622 de 2013 y 1098 de 2006. Así, se constituye en un esfuerzo del Gobierno Nacional por avanzar en la garantía y el goce efectivo de los derechos de adolescentes y jóvenes entre los 14 y 28 años de edad.

Hechos como bajos ingresos y ciertas valoraciones de las familias, al igual que bajas coberturas, deserción escolar, baja calidad en el sistema educativo y trabajo infantil, se traducen en la expulsión de muchos jóvenes y adolescentes desde el sistema educativo hacia el mercado laboral en condiciones muy desfavorables. Al no completar los ciclos educativos o no recibir una apropiada formación, estas personas no tienen las competencias suficientes y pertinentes que exige el mercado laboral. Éste, a su vez, tampoco cuenta con un apropiado sistema de capacitación para el trabajo ni con otros mecanismos eficientes (como el de intermediación entre oferta y demanda de mano de obra o figuras contractuales para jóvenes) para compensar dicha situación.

Al final de esta cadena, los resultados para esta población pueden desembocar en depreciación del capital humano (tanto en aspectos educativos como de producción), altas tasas de desempleo y una diversidad de empleos precarios. Entre estos se cuentan los de mala calidad (sin protección social, ingresos muy bajos, entre otros), las ocupaciones ilegales (trabajo infantil para menores a 18 años sin permiso del Ministerio de Trabajo, reclutamiento forzado) y otros empleos que vulneran la dignidad y el desarrollo personal (prostitución, trabajos que atentan contra la salud, excesiva carga de oficios en los hogares, etc.).

Para contrarrestar esta situación, la estrategia pretende ampliar las oportunidades de adolescentes y jóvenes tanto del sector urbano como rural mejorando su desarrollo humano, su capital social y propiciando su inserción a la vida laboral y productiva en condiciones adecuadas. De esta manera, se espera que esta población cuente con los recursos humanos, económicos y sociales que le permitan una vida en condiciones dignas. Esto, a su vez, repercutirá en que pueda desempeñarse como un actor relevante para la promoción del desarrollo económico y social del país.

Entre las líneas de acción en cuanto a capital social se tiene la participación de jóvenes en espacios de política pública, el mejoramiento del entorno comunitario y el apoyo a sus iniciativas sociales y de integración. Las líneas de acción con respecto a la formación comprenden el acompañamiento a los sistemas de aseguramiento de la calidad, la intervención a jóvenes con bajo logro educativo, una estrategia de prevención de la deserción escolar, un mejoramiento de las condiciones de tránsito de los jóvenes a la educación terciaria (educación superior y formación para el trabajo y el desarrollo humano) y una mayor relación entre el sector productivo y el educativo, entre otras. Las líneas de acción desde el mercado laboral incluyen el apoyo de iniciativas de generación de ingresos, la creación de formas especiales de vinculación de jóvenes, la protección de sus derechos y el apoyo para el acceso a programas de emprendimiento.

Todas estas acciones cobran mayor relevancia si se tiene en cuenta el momento que atraviesa el país y la oportunidad que representa el denominado “bono demográfico”. Éste plantea el reto de asumir políticas públicas que promuevan la formación y la inserción laboral y productiva “de modo que los jóvenes que ahora estudian mejoren en el medio plazo sus probabilidades de acceso a empleos productivos y a ingresos suficientes para sostener a las generaciones envejecidas contemporáneas y futuras”.

## 2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

| SITUACIÓN INICIAL DEPARTAMENTAL  | PROBLEMA   | ESTRATEGIA SEGÚN LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD  |
|--|--|---|
| <p>De manera aún más específica para el caso de la ciudad de Medellín, se encontró que de acuerdo al informe del mercado laboral elaborado por el DANE para el trimestre móvil abril-junio del año 2014, presentado el pasado 14 de agosto, reveló que el desempleo en Medellín y el Área Metropolitana aumentó, mientras que el promedio nacional mostró un descenso. En efecto, la tasa de desempleo del país bajó de 11,1% a 10,5% si se compara este período con el de 2011; en contraste, la tasa para Medellín y su área pasó de 12,5% en el trimestre abril-junio de 2011 a 13,3% para el mismo período de 2013.</p> <p>En éste último trimestre de estudio, Medellín quedó clasificada como la octava ciudad con mayor tasa de desempleo, mientras que Quibdó ocupó el primer puesto con una tasa de 18,5% y Barranquilla fue la ciudad con menor tasa con 8,6%. En este trimestre, el promedio de las 23 ciudades y áreas metropolitanas estudiadas por el DANE estuvo en 11,6%, mientras</p> | <p>Hablar de las condiciones de la juventud en Antioquia, es traer a colación generalidades que rayan en lo común con respecto a otros departamentos del país, incluyendo algunas situaciones tales como que en el Departamento un 27% de la población se encuentra en el rango de edad de 14 a 26 años, lo cual equivale a 1'514.160 jóvenes. De éstos, el 50.6% son mujeres y el 49.4% son hombres. El 72% viven en zona urbana y el 28% en zona rural, de los cuales el 56% residen en municipios del Valle de Aburrá y el 44% en los restantes 115 municipios del departamento. (Gobernación de Antioquia, 2013).</p> <p>Respecto a las muertes por suicidio, homicidio y accidentalidad vial en Antioquia, afectan directamente y en mayor porcentaje a jóvenes, con prevalencia entre 20 y 24 años de edad (47%). Lo anterior, se suma a limitadas oportunidades para su inserción en el mundo del trabajo, y visionarse con un proyecto de vida, lo cual repercute en el enfilamiento a los grupos armados y acciones delictivas. Los jóvenes, son también en consecuencia, las mayores víctimas de las Minas Antipersonal (45%). (Gobernación de Antioquia, 2013)</p> <p>En este marco, vale la pena destacar que dentro de las publicaciones más recientes de la Gobernación de Antioquia, se afirma que los jóvenes de las subregiones están marcados por situaciones de amenaza y riesgo como el hambre, la desnutrición, enfermedades asociadas a la miseria y la pobreza, sumados a los efectos de la confrontación armada y la violencia que vive el país (como víctimas y como victimarios). El acceso a servicios primordiales como educación, salud y oportunidades de empleo ó generación de ingresos son insuficientes, inadecuados y excluyentes para este grupo poblacional.</p> <p>De lo anterior, la misma Gobernación afirma que para los jóvenes, el sistema educativo es insuficiente en acceso, calidad y pertinencia especialmente de la educación media y superior, lo cual impide la potenciación de sus habilidades y desarrollo, impactando negativamente el desarrollo de Antioquia. A su vez, el acceso a la salud, especialmente de los jóvenes que cumplen la mayoría de edad,</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generar las condiciones para orientar y apoyar la articulación entre programas, proyectos y acciones dirigidos a la inserción digna y decente de los jóvenes al mundo laboral y del empleo.</li> <li>2. Acceso al trabajo decente a través de diferentes componentes y estrategias como la Educación, fomento de la cultura emprendedora, emprendimiento solidario, teletrabajo, apoyo a la creación de empresa de jóvenes, formación para el trabajo, empresarismo juvenil, seguimiento a la empleabilidad juvenil, acceso a fuentes de financiamiento y acompañamiento para acceder a nuevos mercados.</li> <li>3. Considerar acciones y estrategias que potencialicen el talento y las capacidades de los jóvenes hacia una nueva mentalidad innovadora, proactiva y empoderada.</li> <li>4. Esta línea se deben considerar, además, los aspectos señalados en la Ley de Formalización y Generación de Empleo, Ley 1429</li> </ol> |

| SITUACIÓN INICIAL DEPARTAMENTAL  | PROBLEMA   | ESTRATEGIA SEGÚN LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD |
|--|--|--|
| <p>que la tasa promedio en las 13 áreas metropolitanas fue de 11,5%.</p> <p>En cuanto a la tasa de ocupación Medellín y el área presentaron un leve aumento de 0,2 puntos porcentuales en el período de estudio al pasar de 56,3% a 56,5% para este trimestre, por debajo del promedio del 60% para las 13 áreas metropolitanas. Al mismo tiempo, las tasas de subempleo, objetivo y subjetivo, mostraron un aumento de 0,3% y 3,2% con respecto al mismo trimestre de 2011, respectivamente. (Medellín Cómo vamos, 2014)</p> <p>De acuerdo a las conclusiones a las cuales han llegado los informes, se evidencia que si bien la formalidad laboral ha aumentado, la informalidad (medida con respecto a la población en edad de trabajar) ha aumentado también. Ahora, la expansión de la formalidad ha estado sesgada a favor del capital humano con educación superior, reduciendo las oportunidades de los menos educados, conduciendo a los menos educados a la informalidad, lo que no permite que disminuyan con facilidad ni la participación laboral, ni la desocupación, lo que en efecto se evidencia en la tasa de desempleo en 2011, 2012 y 2013</p> | <p>es limitado, ya que ambos sistemas focalizan su atención y protección hacia la infancia y adolescencia. Esto ha tenido graves consecuencias en su calidad de vida, particularmente en su salud física y mental. La limitación de acceso a ambos sistemas, repercute en inadecuados hábitos y estilos de vida, problemas de salud sexual, embarazo adolescente (26%), prostitución, drogadicción, alcoholismo, suicidios e intentos de suicidios. (Gobernación de Antioquia, 2013)</p> <p>Ante este contexto, y sabiendo que SI existe políticas de juventud en Antioquia, tales como el establecimiento de la ley de juventud (375 de 1997), la cual abre paso a la planeación y ejecución de políticas publicas de juventud en todo el país; además del Acuerdo 02 de 2002, la Política Municipal de Juventud, el Plan estratégico de juventudes de Medellín en el año 2003 – 20013, la ordenanza 16 de 2003 de Política Departamental de Juventud y el Plan estratégico de desarrollo juvenil de Antioquia en 2005-2015, es prudente decir que al menos de forma teórica si existe la base y la intención política de protección de la juventud en Antioquia, y que es a partir de éstas que se cumple con las políticas públicas de juventud en Colombia, tal como afirma Sarmiento (2009), estableciendo sus cinco finalidades complementarias e interrelacionadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalización, regulación y normalización de lo juvenil, por su preocupante protagonismo en las décadas anteriores y su cuestionamiento y acción insurgente contra la autoridad y el sistema sociopolítico, cultural y económico vigente, al igual que por su protagonismo en los fenómenos de violencia y conflicto social.</li> <li>• Disminución de las principales condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión que enfrentan los jóvenes de los sectores populares.</li> <li>• Inserción en el mercado y procesos de desarrollo con énfasis en la producción de capital.</li> <li>• Oferta a la juventud de espacios de participación institucionales dentro de una estructura política de carácter corporativo.</li> <li>• Reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes. (Sarmiento Ansole, 2012)</li> </ul> <p>Ante esta afirmación, en el Departamento de Antioquia, a partir del Plan de Desarrollo Departamental 2005- 2015 y con trascendencia a diferentes programas de participación liderados por la Gobernación, se ha fijado una línea de acción</p> | <p>de 2010.</p>                                  |

| SITUACIÓN INICIAL DEPARTAMENTAL   | PROBLEMA  | ESTRATEGIA SEGÚN LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD |
|---|---|--|
| <p>para jóvenes pertenecientes al 20% más pobre de los hogares urbanos fue de 40,5% a nivel nacional y de 47,4% , 47,9% y 48,1% respectivamente para cada año en Medellín.</p> <p>Ante esta situación, la pregunta es ¿Qué sucede en Medellín y en su política pública de juventud al presentarse este panorama aparentemente negativo en términos de empleabilidad de los jóvenes mayores de edad?</p> | <p>enfocada únicamente en lo que respecta la juventud, denominada la “Línea 2”, la cual responde a las condiciones abordadas por la Gobernación de Antioquia, quien afirma que</p> <p>Un número significativo de la población juvenil antioqueña vive en condiciones de inequidad, se vulneran sus derechos y tienen limitadas oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades. Estas circunstancias impiden su autorrealización, el goce de su condición juvenil y su bienestar, necesarios para construir una identidad y aportar a la transformación del Departamento. (Gobernación de Antioquia, 2013)</p> <p>Al respecto de las políticas públicas de juventud lideradas por la Gobernación de Antioquia, y con el fin último de combatir las problemáticas mencionadas en el problema de investigación, el Plan de Desarrollo Departamental en su actualización para 2004- 2015, ha definido un objetivo general claro, el cual propone por Propiciar adecuadas condiciones y calidad de vida de los y las jóvenes del departamento, reduciendo la vulnerabilidad y propiciando el goce de sus derechos y la plena realización de sus potencialidades como actores estratégicos del desarrollo de la sociedad antioqueña. (Gobernación de Antioquia, 2013)</p> <p>Todos estas condiciones y situaciones, demandan una coordinada acción de las diferentes dependencias y entidades, para disminuir condiciones de vulnerabilidad en las nueve subregiones del Departamento de Antioquia, a fin de restituir los derechos de los jóvenes, según los establecido por la Ley 375/97 y la Ordenanza 23/2003, y potenciar su participación como actores fundamentales del desarrollo del Departamento.</p> |  |

**Fuente:** Roth, 2006.

## 2.2 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Con la premisa de analizar la situación actual de la política pública de juventud de Antioquia “Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil “PEDJ 2006-2015” en desarrollo de la “línea de acción número (5) vinculación de los jóvenes al mundo laboral” en respuesta a las necesidades de los jóvenes de la ciudad de Medellín, Departamento de Antioquia, en el período 2006-2014, se ha optado por la Metodología de Planificación Estratégica Situacional PES, Carlos Matus; para evaluar la inclusión de estos en el desarrollo de los objetivos, programas y proyectos contenidos en la presente línea de acción:

Según esta metodología, se identificaron actores clave involucrados en el proceso de implementación y ejecución (Decisores, Ejecutores y beneficiarios) de la política pública de juventud.

De igual manera se implementaron categorías de análisis para evaluar el proceso de implementación y ejecución de la política pública que busca la promoción de la vinculación al mundo laboral de los jóvenes de la ciudad de Medellín las cuales son:

- **Percepción del problema público:** representa la percepción que tienen los consultados acerca de una situación indeseable que afecta a un asunto público y que puede ser modificada.
- **Capacidad de decisión:** se hace referencia al empoderamiento, al tomar decisiones y luego transformar esas decisiones en acciones y resultados deseados.
- **Capacidad de agencia:** en términos de Sen, la agencia es lo que una persona es libre de hacer y alcanzar en la búsqueda de la realización de las metas o los valores que esa persona considere como importantes. (Sen, 1985)
- Capacidad de sostenibilidad en el marco de las relaciones entre el Estado y las instituciones responsables de la promoción del empleo.

En base a las anteriores categorías de análisis, se estructuraron entrevistas a los tomadores de decisión en la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y la Junta de Acción Comunal de las comunas, así mismo se procedió a realizar las entrevistas agentes los operadores de la oficina del apoyo al trabajo en la Comuna 16 - Barrio Belén, ubicado en el Parque Biblioteca de Belén y adscrito al Ministerio del Trabajo.

Es un análisis exploratorio descriptivo, que se basa en encuestas y grupo focal, mediante un método cualitativo que no tiene pretensión de validez estadístico, orienta a la investigación a una primera aproximación al problema.

Respecto a estos intereses y metodología “PES”, se esquematizaron los elementos y se concentran en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Intereses del trabajo de campo.**

| Quién   | Qué  | Cómo  | Para qué  |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Actores Decisores (3 funcionarios de Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín y Comuna 16 Belén)</li> <li>Beneficiarios de la política pública (16 Actores Estudiantes de colegios y universidades de la comuna 16 Belén).</li> <li>Agentes ejecutores (rectores y docentes de colegios y universidades de la comuna 16 Belén)</li> <li>Empresarios de la ciudad de Medellín.</li> </ul> | <p>El punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral; cuáles son las salidas a ese problema; cuáles son las causas y los efectos del problema.</p> | <p>Entrevista estructurada / Grupo focal.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Definir qué tan importantes y determinantes son las políticas públicas de juventud en el proceso de inserción de los jóvenes al mundo laboral.</li> <li>Cuáles es la consideración de los jóvenes, respecto a la de los gestores de la política pública.</li> <li>Discutir sobre los discursos de los grupos focales.</li> </ul> |

**Fuente:** Elaboración propia, 2015.

Respecto a la metodología propuesta, se consideró la siguiente tabla:

**Tabla 3. Metodología del trabajo de campo.**

| Grupo focal  | Acción   |
|--|--|
| <p>Decisores (3 funcionarios), Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín).</p> | <p>Se generó una síntesis de la política pública de juventud en lo relacionado con inserción laboral; se indagó a los tres funcionarios sobre la situación actual en cuanto a empleo, vinculación, oportunidades de vinculación, medidas de la administración pública, en los objetivos, programas y proyectos específicos de la administración pública, consideraciones acerca del papel de los actores decisores, beneficiarios y de los agentes ejecutores.</p> |

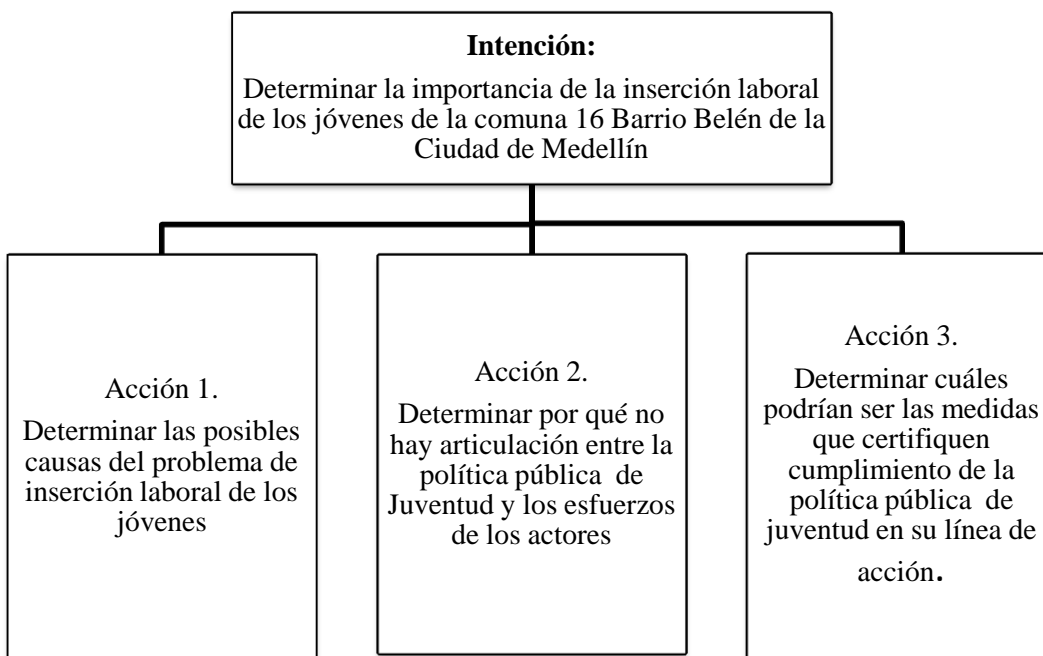


| Grupo focal   | Acción   |
|---|--|
| Beneficiarios de la política pública (16 estudiantes de colegios y universidades de la comuna 16 Belén y, Empresarios de la ciudad de Medellín) | <p>Se identificaron tres colegios de la comuna (I.E. Guillermo Valencia –público-, I.E. Yermo y Parres –público- y Colegio San Juan Bosco –privado-).</p> <p>Se diseñó un instrumento de consulta basado en “expectativas” laborales, y se aplicó solo a estudiantes de 11°.</p> <p>Se aplicaron 20 instrumentos y se anularon 4 debido a los criterios de validez de la consulta (contradicciones, duda, desconocimiento de los consultados).</p>                                 |
| Agentes ejecutores (rectores y docentes de colegios y universidades de la Comuna 16 Belén de la ciudad de Medellín)                             | Se generó una síntesis de la política pública de juventud en lo relacionado con inserción laboral y su relación con la educación; se indagó a cinco funcionarios sobre la situación actual en cuanto a empleo, vinculación, oportunidades de vinculación, medidas de la administración pública, objetivos, programas y proyectos específicos de la administración pública, consideraciones acerca del papel de los colegios y universidades en torno al tema de inserción laboral. |
| Empresarios de la Ciudad de Medellín.   | Se indagó a tres empresarios de la Ciudad de Medellín, sobre la situación actual en cuanto a empleo, vinculación, oportunidades de vinculación, perfiles, consideraciones acerca del papel de la empresa en torno al tema de inserción laboral y responsabilidad social.   |

**Fuente:** Elaboración propia, 2015.

Respecto al diseño del instrumento de consulta, se intentó seguir la siguiente estructura acorde al desarrollo metodológico:

**Figura 5. Intenciones y acciones del trabajo de campo.**



**Fuente:** Elaboración propia, 2015.

La realización de los grupos focales se desarrolló con una muestra determinada de estudiantes de 11°, docentes de los mismos grados y rectores de las comunidades educativas que participaron, con el fin de conocer desde las narrativas de actores sociales las percepciones y argumentos que tiene para identificar los aspectos facilitadores y obstaculizadores en el proceso de implementación y ejecución de la políticas pública de juventud dirigidas a la promoción de la vinculación laboral de los jóvenes de la comuna 16 Belén de la ciudad de Medellín.

Una vez realizadas las entrevistas y grupos focales se procedió a transcribir la información para luego categorizarla según: percepción del problema público, capacidad de decisión, ejecución y sostenibilidad de la política pública para la promoción de la vinculación laboral de los jóvenes de la comuna 16 de la ciudad de Medellín, objeto de estudio desde el rol de cada actor: agente decisor, agente implementador y agente beneficiario. En base a los anteriores criterios se elaboró un cuadro que sintetizó las percepciones, capacidades y elementos facilitadores y limitantes del proceso de implementación y ejecución de la política pública en ámbito analizado, en la comunidad analizada.

## **2.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO**

De acuerdo con la Ley 375 de 1997 y 1622 de 2013, joven aquella persona entre 14 y 28 años de edad, mientras que, para la Organización Mundial de la Salud, se concibe como joven a la persona entre 21 y 24 años de edad.

Bogotá es la ciudad con mejores oportunidades para los jóvenes, seguida de Bucaramanga, Ibagué, Medellín y Cali, en donde se presentó un aumento de la tasa de ocupación de 1,8 puntos porcentuales. (Mora, 2014)

Por su parte, para el presente caso, el Departamento de Antioquia, La tasa de desempleo desaceleró su reducción en el último año, al solo caer 0,3 por ciento, hasta 9,4, mientras en 2013, lo hizo en 0,9 por ciento, para cerrar en 9,7, como arroja el más reciente informe de mercado laboral por departamentos del Dane.

Las cifras oficiales indican que mientras en el último año hubo 30.214 ocupados más y 8.097 desempleados menos, en 2013 la relación fue de 90.817 con trabajo, frente a 22.119 que dejaron de buscarlo.

En esas condiciones, al cierre de 2014, Antioquia tenía 6,37 millones de habitantes, de los cuales 5,17 millones están en edad de trabajar, 3,28 millones integran efectivamente la fuerza laboral, 2,97 millones estaban ocupados, mientras 309 mil buscaban trabajo. (El Colombiano, 2015)

Por su parte, en torno a las condiciones específicas de empleo de los jóvenes mayores de edad, se encontró que el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas en su último informe sobre el desempleo en los colombianos entre 14 y 28 años destacó que el desempleo juvenil descendió al 16 por ciento, lo que impacta en la desocupación juvenil que está 6.6 puntos por encima del desempleo nacional y también muy superior al regional que ronda el 13 por ciento.

De otro lado, el Departamento de la Prosperidad Social (DPS) el 27% de los jóvenes con pocos recursos (estratos 1 y 2), ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo.

Esta organización estatal cree que varios de estos jóvenes logran terminar el bachillerato pero no siguen estudiando. Debido al conflicto y la desigualdad, caen en el microtráfico, las Bacrim, pandillismo y el embarazo adolescente.

A falta de cifras exactas sobre la población juvenil inmersa en esta situación, representantes del Banco Mundial afirman que en Colombia el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja llega a un 20% de la población joven.

El Ministerio de Educación en un reciente estudio destacó que el 80 por ciento de los recién graduados en instituciones de educación superior obtuvo su primer empleo antes de tres meses. Desde que se creó la ley del primer empleo en el 2010, el gobierno esperaba formalizar una gran cantidad de trabajos y generar nuevos puestos. Pero la DIAN fue contundente: de las 237.147 empresas que se crearon en 2011, únicamente el 2.7% cumplieron con los parámetros para acceder a los beneficios de Ley de Formalización y Generación de Empleo.

De manera aún más específica para el caso de la ciudad de Medellín, se encontró que de acuerdo al informe del mercado laboral elaborado por el DANE para el trimestre móvil abril-junio del año 2014, presentado el pasado 14 de agosto, reveló que el desempleo en Medellín y el Área Metropolitana aumentó, mientras que el promedio nacional mostró un descenso. En efecto, la tasa de desempleo del país bajó de 11,1% a 10,5% si se compara este período con el de 2011; en contraste, la tasa para Medellín y su área pasó de 12,5% en el trimestre abril-junio de 2011 a 13,3% para el mismo período de 2012.

En este último trimestre de estudio, Medellín quedó clasificada como la octava ciudad con mayor tasa de desempleo, mientras que Quibdó ocupó el primer puesto con una tasa de 18,5% y Barranquilla fue la ciudad con menor tasa con 8,6%. En este trimestre, el promedio de las 23 ciudades y áreas metropolitanas estudiadas por el DANE estuvo en 11,6%, mientras que la tasa promedio en las 13 áreas metropolitanas fue de 11,5%.

En cuanto a la tasa de ocupación Medellín y el área presentaron un leve aumento de 0,2 puntos porcentuales en el período de estudio al pasar de 56,3% a 56,5% para este trimestre, por debajo del promedio del 60% para las 13 áreas metropolitanas. Al mismo tiempo, las tasas de subempleo, objetivo y subjetivo, mostraron un aumento de 0,3% y 3,2% con respecto al mismo trimestre de 2011, respectivamente. (Medellín Cómo Vamos, 2014)

De acuerdo a las conclusiones a las cuales han llegado los informes, se evidencia que si bien la formalidad laboral ha aumentado, la informalidad (medida con respecto a la población en edad de trabajar) ha aumentado también. Ahora, la expansión de la formalidad ha estado sesgada a favor del capital humano con educación superior, reduciendo las oportunidades de los menos educados, conduciendo a los menos educados a la informalidad, lo que no permite que disminuyan con facilidad ni la participación laboral, ni la desocupación, lo que en efecto se evidencia en la tasa de desempleo en 2011, 2012 y 2013 para jóvenes pertenecientes al 20% más pobre de los hogares urbanos fue de 40,5% a nivel nacional y de 47,4% , 47,9% y 48,1% respectivamente para cada año en Medellín. (Medellín Cómo Vamos, 2014)

Ante esta situación, surgen muchos interrogantes vinculados a una realidad latente: la precaria vinculación de los y las jóvenes al mundo laboral, lo que bien tiene diversos y diferentes causas que hablan de una historia ya contada en la ciudad y que hacen parte de esta investigación, resumiéndose en dos variables: la primera de ellas vinculada al trabajo infantil en la ciudad, y la segunda, la precaria vinculación de los y las jóvenes de 18 a 26 años de edad.

Al analizar estos dos planos (niños trabajadores y jóvenes de 18 a 26 años), se evidencia una realidad indeseable que la política pública de juventud en la ciudad de Medellín intenta modificar, de ahí que es pertinente conocer el Contexto de empleabilidad de jóvenes en Colombia, donde para el año 2012, la población entre 14 y 28 años era de 12.5 millones de personas, que representaba un 26.8% de la población total del país. De acuerdo con las estimaciones de población del DANE, el porcentaje de población joven irá descendiendo lentamente, hasta que en el 2020 uno de cada cuatro colombianos tendrá entre 14 y 28 años.

Al interior de la población joven, la participación de hombres y mujeres está prácticamente equilibrada. Se estima que para 2020, un 51% de los jóvenes serán hombres y el restante 49% mujeres. Por otra parte, un 22.6% (2.8 millones) vive en las áreas rurales; esta proporción es menor a la registrada con respecto a la población total (24%).

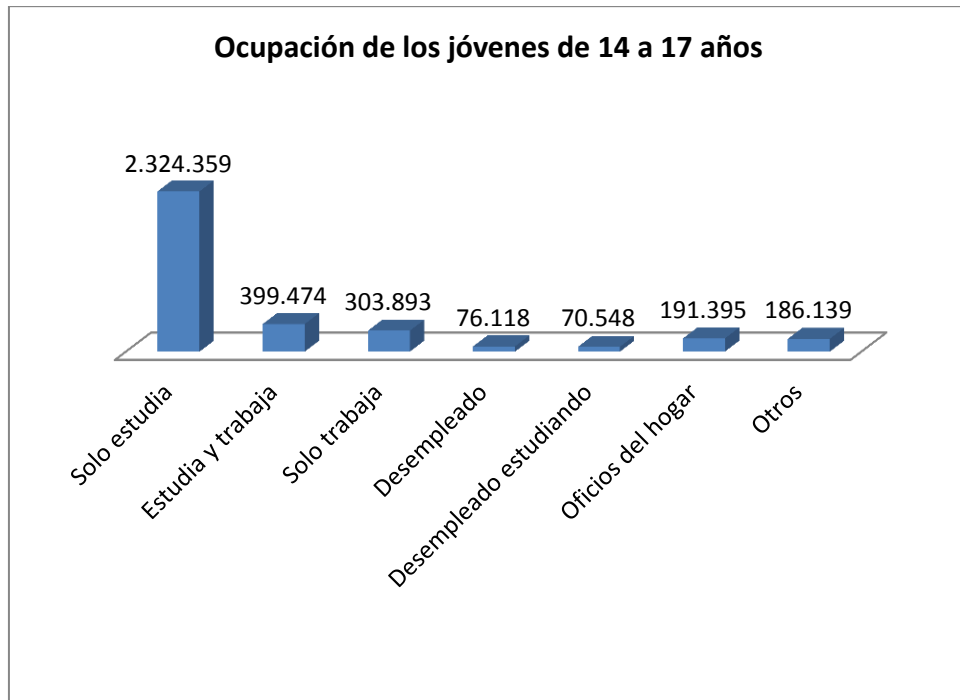
La situación general de los jóvenes en cuanto al sistema educativo y el mundo laboral, para el año 2012, se observa la transición del mundo académico o de formación hacia el mundo laboral a medida que transcurre el ciclo vital. La proporción de jóvenes que sólo estudia

disminuye drásticamente al aumentar la edad. De 65.4% (2.3 millones de personas) en el grupo de 14-17 años, baja a 19.3% en el grupo de 18-21 años y es sólo de 4.3% en el de 22-28 años.

A continuación se muestran las estadísticas:

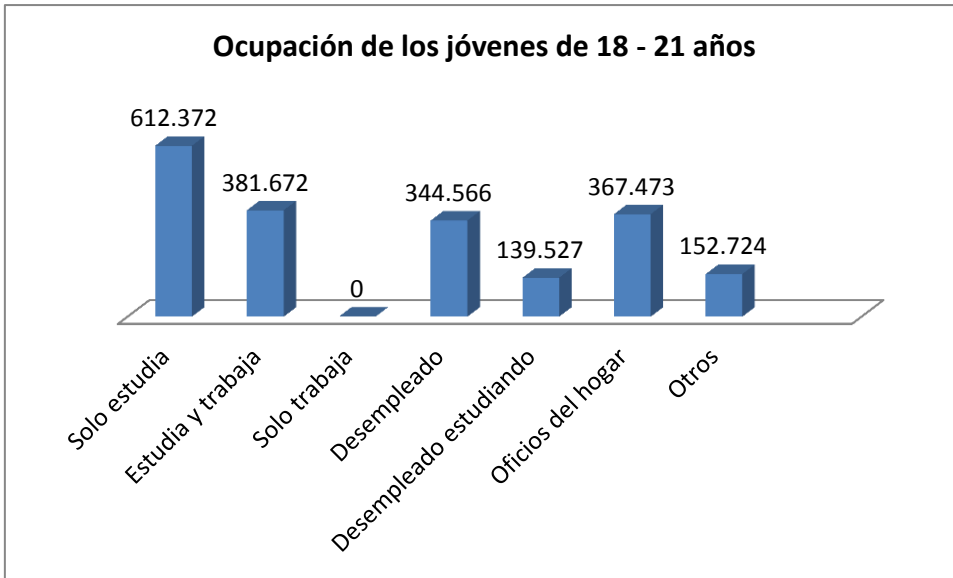
En los gráficos 1, 2 y 3 se presenta la Situación Jóvenes del Departamento de Antioquia frente al sistema educativo y al mercado laboral.

**Gráfico 1. Ocupación de los jóvenes de 14 a 17 años.**



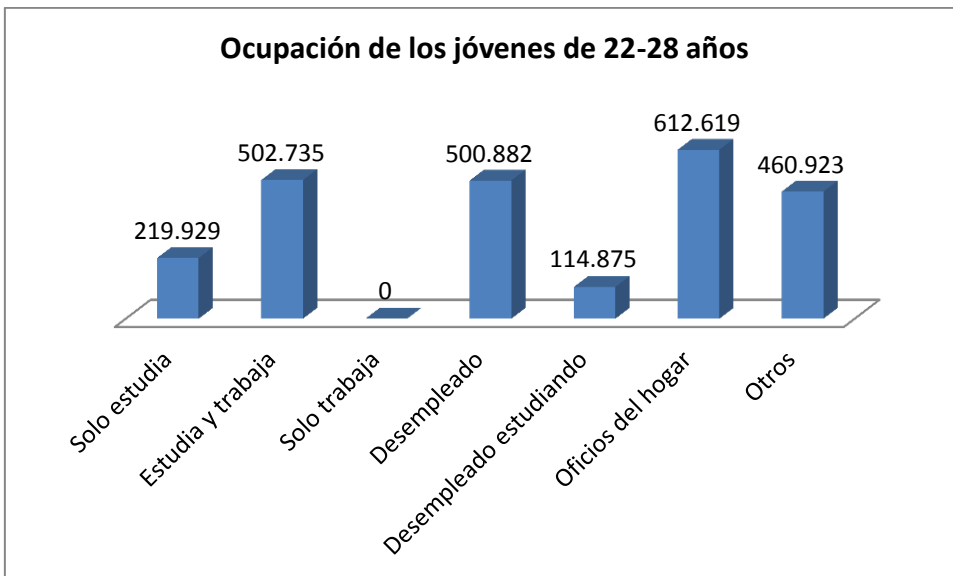
**Fuente:** Documento Conpes 173 -2014. DNP. Con base Encuesta hogares, GEIH.

**Gráfico 2. Ocupación de los jóvenes de 18 a 21 años.**



**Fuente:** Documento Conpes 173 -2014. DNP. Con base Encuesta hogares, GEIH.

**Gráfico 3. Ocupación de los jóvenes de 22-28 años**



**Fuente:** Documento Conpes 173 -2014. DNP. Con base Encuesta hogares, GEIH.

Esa disminución es compensada principalmente por el aumento en la proporción de los jóvenes que sólo trabajan. También es compensada, en menor grado, por los desempleados y por quienes se dedican a los oficios del hogar; dicha compensación se presenta especialmente entre los dos primeros grupos etarios.

Otro aspecto a destacar es la fallida salida de los jóvenes al mundo laboral. Esto se refleja en el alto número de desempleados: 1.2 millones entre aquellos que no estudian (921.566 personas) y los que sí lo hacen (324.950). La situación es especialmente crítica para el grupo de 18-21 años.

Por último, es preocupante la alta proporción de menores de edad trabajando. Teniendo en cuenta quienes trabajan y estudian (399.474 menores de edad) y aquellos que sólo trabajan (303.893), en el grupo 14-17, se presenta una tasa de trabajo infantil específica de 19.8%. Es decir, que uno de cada cinco adolescentes trabaja. Si se incluyen los oficios del hogar (trabajo infantil ampliado) la proporción crece a 25.2% (uno de cada cuatro trabajando).

La asistencia de los jóvenes a la educación superior difiere considerablemente de acuerdo con el nivel de ingreso de sus hogares. En 2011, el 32,8% de los jóvenes en condición de pobreza estaba asistiendo a algún programa de formación superior. En contraste, el 87,1% de los jóvenes de clase alta estaba cursando dicho nivel.

La desvinculación del sistema educativo y del mercado laboral, como es de esperar, incide de manera directa sobre las condiciones de vida de los jóvenes. En 2012, la incidencia de la pobreza monetaria entre los jóvenes que estaba estudiando y trabajando fue de 22,6%. Para los desempleados y aquellos dedicados a oficios del hogar, la incidencia fue 42.6% y 51,4%, respectivamente.

Desde el punto de vista regional, cabe resaltar que hay una baja dispersión de la proporción de la población joven entre departamentos, pero existen amplias diferencias regionales en las tasas de pobreza y de desempleo. Chocó registra un 29.6% de jóvenes en su territorio. Este porcentaje no sólo es el más alto entre departamentos, sino además se constituye en un dato atípico. Mientras la mayoría de departamentos se ubica alrededor de la media nacional (26.2%) Chocó se distancia en 2.3 puntos porcentuales de Cesar, el cual ocupa el segundo puesto. En el



otro extremo se ubica Boyacá, cuya población joven representa el 24% de la población total del departamento.

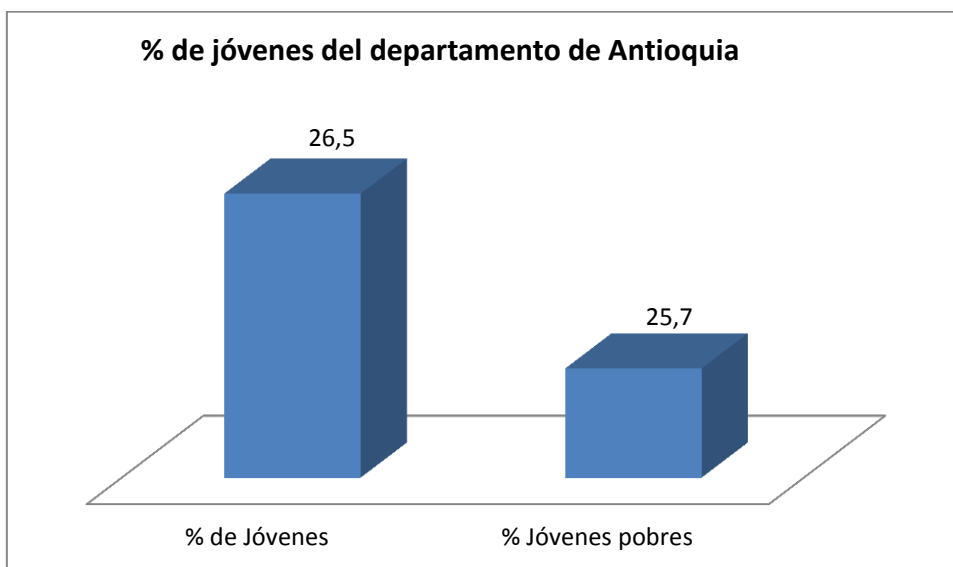
En el total nacional, el porcentaje de estudiantes dentro del total de los jóvenes es 49,4% y el de jóvenes mayores de 17 años con título es del 61,8%. Por departamentos se observa que la mayor proporción de jóvenes con título de bachillerato o superior se presenta en Bogotá y Cundinamarca con (70.4% en ambos casos), seguida por Santander (69%) y La Guajira (67%).

En el extremo opuesto se encuentra que Chocó, Caquetá y Cauca, presentan las menores tasas de asistencia escolar del país, las cuales oscilan entre el 36% y el 39%. Estos mismos departamentos presentan igualmente las proporciones más bajas de jóvenes con título, las cuales se encuentran alrededor del 50%. A excepción de La Guajira, los departamentos con las mayores tasas de pobreza, presentan las menores tasas de asistencia escolar y las menores proporciones de jóvenes con título.

En el caso concreto de Antioquia, se cuenta con el siguiente comportamiento de un total de 6.221.827 habitantes:

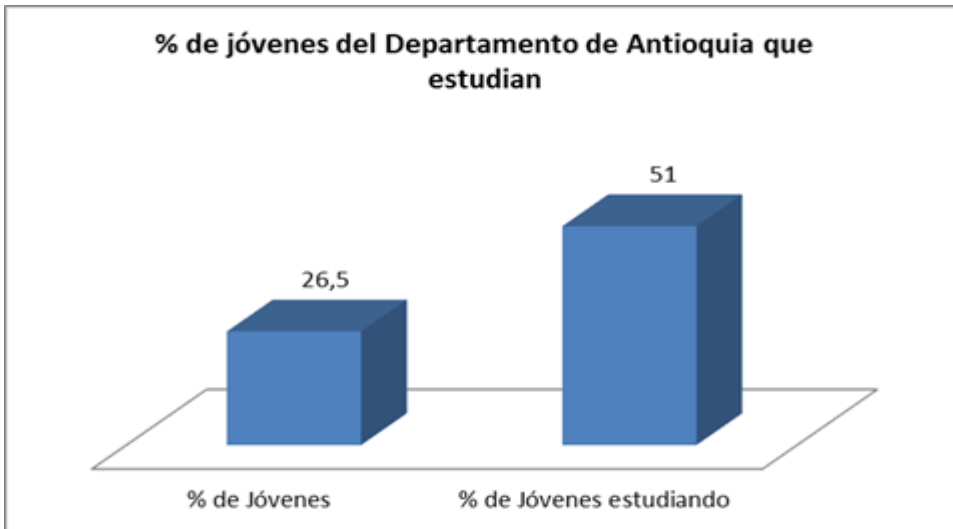
En los gráficos 4, 5, 6, 7 y 8 se presentan los Indicadores sociales y laborales de los jóvenes en el Departamento de Antioquia año 2013.

**Gráfico 4. % de jóvenes del Departamento de Antioquia.**



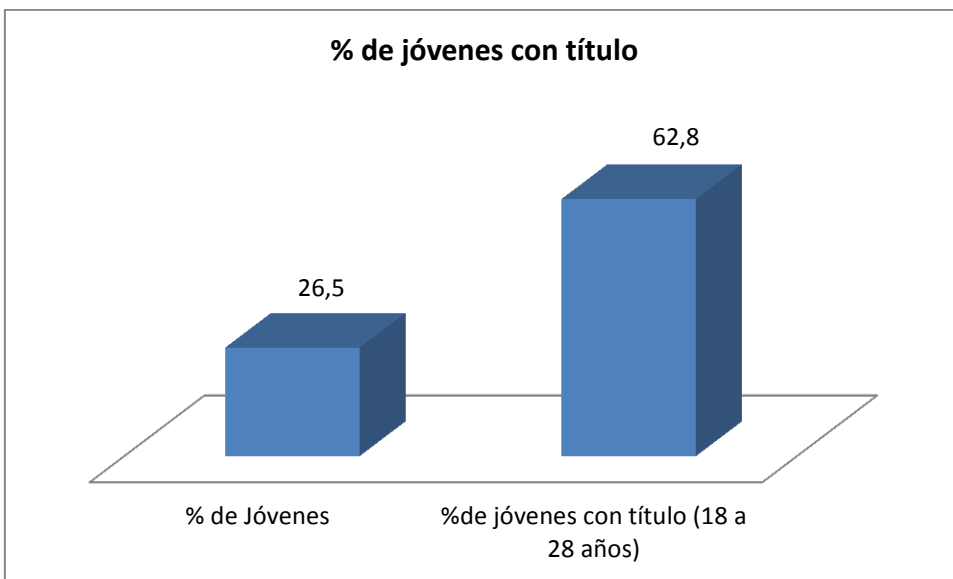
**Fuente:** DANE – GEIH. Cálculos DNP – DDS – SESS. 2013.

**Gráfico 5. % de jóvenes del Departamento de Antioquia que estudian.**



**Fuente:** DANE – GEIH. Cálculos DNP – DDS – SESS. 2013.

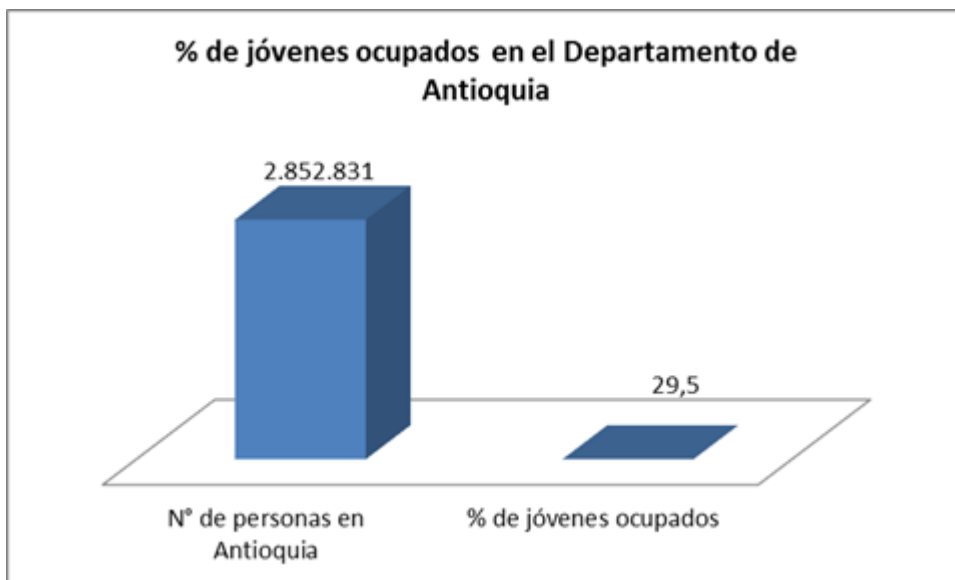
**Gráfico 6. % de jóvenes del Departamento de Antioquia con título.**



**Fuente:** DANE – GEIH. Cálculos DNP – DDS – SESS. 2013.

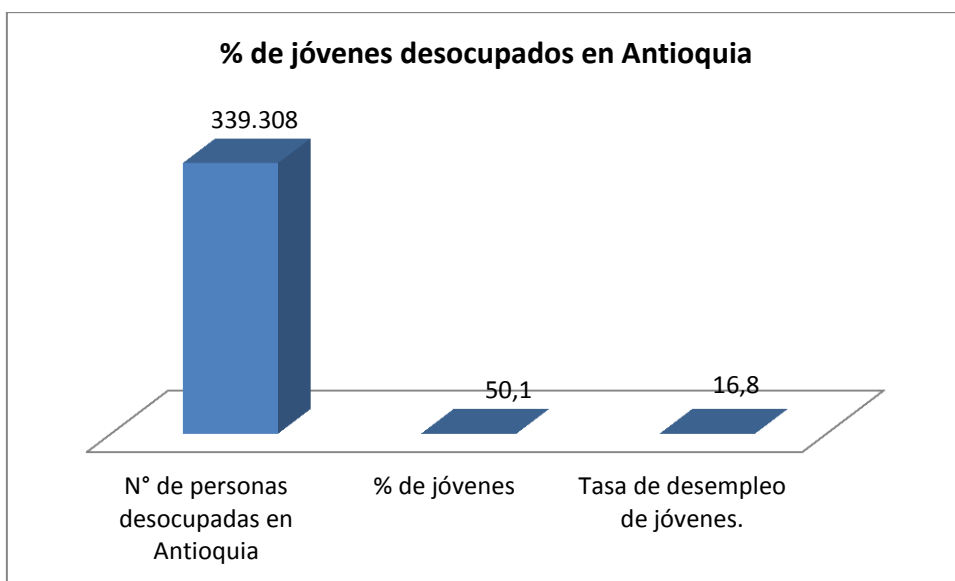
Por su parte, con respecto al total de 2.852.831 habitantes jóvenes en el Departamento de Antioquia, se encontró lo siguiente respecto al porcentaje de ocupación:

**Gráfico 7. % de jóvenes ocupados en el Departamento de Antioquia.**



**Fuente:** DANE – GEIH. Cálculos DNP – DDS – SESS. 2013.

**Gráfico 8. % de jóvenes desocupados en el Departamento de Antioquia.**



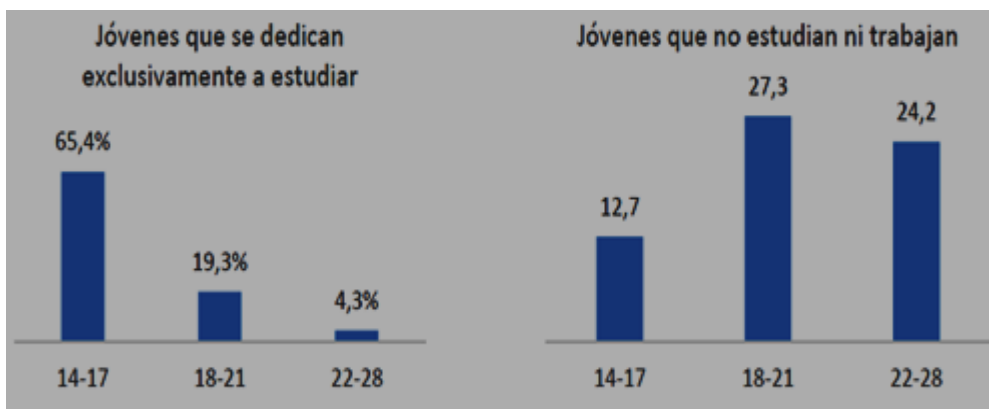
**Fuente:** DANE – GEIH. Cálculos DNP – DDS – SESS. 2013.

Respecto a los resultados emanados de los gráficos, puede decirse que la actividad de los jóvenes varía de acuerdo con su grupo etario. Aquellos entre los 14 y 17 años de edad se dedican principalmente a la asistencia escolar exclusiva. Al aumentar el rango de edad la participación en el mercado laboral se incrementa. No obstante, esta participación laboral inicia en una etapa temprana en la que aún no se han adquirido completamente las competencias necesarias para una adecuada vinculación a la vida laboral.

A modo de comparación a nivel nacional, el Gráfico 6 muestra la acelerada disminución del porcentaje de jóvenes que dedican la mayor parte de su tiempo a actividades de formación. En 2012, en el rango de edad de 14 a 17 años el 65,4% de los jóvenes se encontraba estudiando exclusivamente.

Para la población de 18 a 21 años el porcentaje correspondiente fue 19,3% (casi la tercera parte del primer rango de edad). Entre la población de 22 a 28 años la dedicación exclusiva a formación es mínima (4,3%).

**Gráfico 9. Situación de los jóvenes con relación al sistema educativo 2013.**

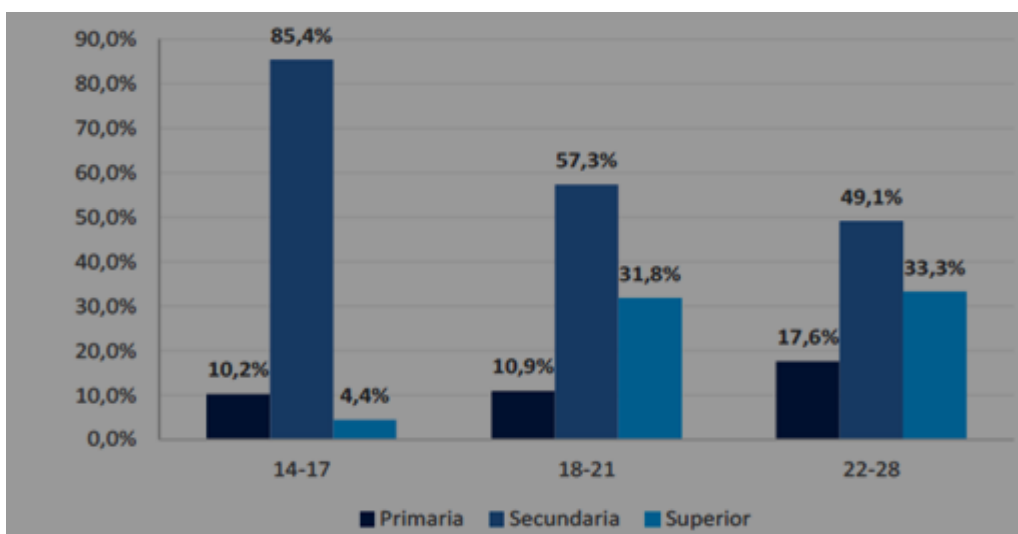


**Fuente:** DNP-DDS-SESS, con base en GEIH 2012 – DANE

Estrechamente relacionado con lo anterior, el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan se incrementa entre los rangos de 14 a 17 y de 18 a 21 años. En este sentido, se aprecia la importancia de que el sistema educativo logre mantener a los jóvenes en actividades que incrementan sus dotaciones de capital humano, con el propósito de mejorar sus posibilidades de inserción laboral y social.

Las competencias se asocian con el desempeño en el sistema educativo formal, en la formación para el trabajo o con las habilidades y conocimientos adquiridos de manera informal o tradicional, o a través de la experiencia. En el siguiente gráfico se presentan las competencias por grupos de edad, aproximadas a través del nivel educativo alcanzado.

**Gráfico 10. Nivel educativo alcanzado según rango de edad. 2013**



**Fuente:** DNP-DDS-SESS, con base en GEIH 2012 – DANE

Como se puede observar, alrededor del 10% de los jóvenes en cada uno de los rangos de edad no cumple con el nivel mínimo obligatorio de educación (9° grado). Particularmente, en 2012 entre los jóvenes de 22 a 28 años, el 17,6% sólo alcanzó el nivel de primaria.

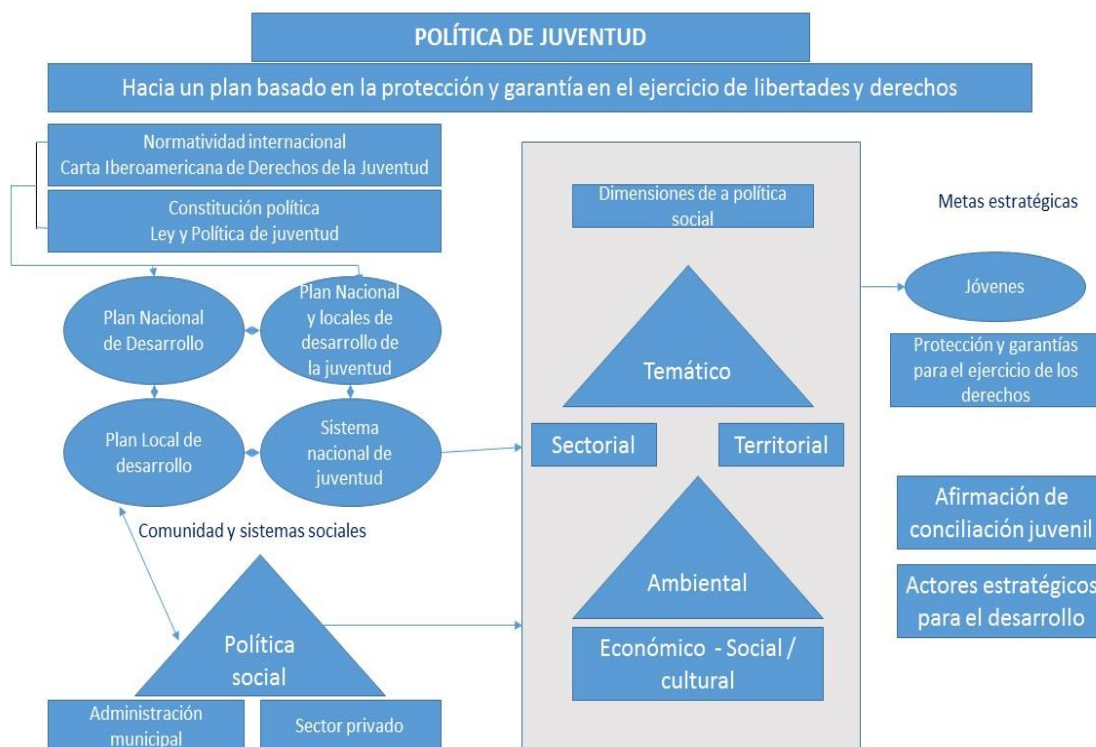
De otra parte, en el marco nacional, en cada rango de edad el nivel educativo predominante es el de secundaria: de 14 a 17 años, 85,4%; de 18 a 21 años, 57,3%; y de 22 a 28 años, 49,1%. Se debe destacar que en este último rango de edad, en el cual se espera que los jóvenes hayan adquirido las competencias necesarias para desempeñarse en una ocupación productiva, cerca de la mitad de la población alcanza como máximo algún grado de secundaria. Este nivel de competencias es insuficiente para garantizar un tránsito exitoso al mercado laboral.

## **2.4 POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN ANTIOQUIA**

Las metas, objetivos y estrategias enfocados en la política pública para los jóvenes de la ciudad de Medellín son: protección y garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos de la

juventud, afirmación de la condición juvenil, y los jóvenes como actores estratégicos de inclusión para el desarrollo (ver figura 6).

**Figura 6. Política Pública de Juventud de Antioquia.**



**Fuente:** Proyecto de Ley N° 169/03C “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario”.

En concordancia, la Asamblea Departamental de Antioquia expidió las Ordenanzas N° 16 de 2003 y 60 de 2013, por medio de la cual se dispone adoptar la Política Pública Departamental de Juventud de Antioquia “Plan Estratégico de Desarrollo de Juvenil de Antioquia “PEDJ 2006-2015”. Para darle desarrollo a esta Ordenanza, el Concejo Municipal de Medellín expidió el Acuerdo Municipal 076 de 2006, Por medio del cual se adopta el Plan Estratégico Municipal de Juventud 2007 – 2015, en cumplimiento a la Constitución de Colombia, ley 375 de 2013 y ley Estatutaria 1622 de 2013.

Antioquia promueve procesos orientados al reconocimiento y valoración de los jóvenes como elementos fundamentales para la construcción de una sociedad en permanente renovación, donde se estimule la integración intergeneracional y se garantice de esta manera su participación en condiciones de igualdad, equidad y justicia. (Ley 375 de 2013 y ley Estatutaria 1622 de 2013)

En su artículo segundo donde se plantean los objetivos se propone la Política pública de Juventud Departamental garantizar los derechos juveniles, diseñar, orientar, planes, programas y Políticas Públicas que permitan promover la plena realización de sus potencialidades y competencias para que puedan hacer realidad sus proyectos de vida, para ello se constituirá y garantizará el funcionamiento del sistema departamental de juventud. Tanto en sus conceptos, como en los criterios la Política reconoce a la juventud como grupo atareo de 14 a 28 años y sujetos de derechos y deberes, con todas las condiciones para aportar al desarrollo de la región, desde su diversidad y desde el reconocimiento de su doble condición de vulnerabilidad y de potencialidad.

En su artículo quinto la política se plantea 10 líneas de acción: Convivencia pacífica para la protección de la vida, Promoción de la Democracia, la Organización y la Participación Juvenil, Salud integral para los jóvenes, *Vinculación de los jóvenes al mundo laboral*, Desarrollo científico y tecnológico de la juventud antioqueña, Atención integral a jóvenes en condiciones especiales, Promoción de la identidades y expresiones culturales de los jóvenes, Impulso del deporte, la recreación y uso creativo del uso libre, Juventud y Medio Ambiente, Jóvenes con discapacidad.

Las líneas han sido las bases fundamentales para avanzar en el conocimiento de la realidad juvenil del departamento y para definir las opciones programáticas del PEDJ con visión a 10 años.

En sus artículos sexto y séptimo se plantean tanto las estrategias para avanzar en el conocimiento de la realidad juvenil, difundir el mismo y desarrollar procesos de formación y actualización con adultos e instituciones sobre el tema de juventud, de igual manera se estructura el sistema Departamental de juventud conformado por diferentes instituciones e instancias de públicas y privadas, así como juveniles del Departamento de Antioquia, responsables del desarrollo integral de la Política Departamental de Juventud, conforme a los dispuesto en el

artículo 18, 23 y 26 de la ley 375 de 1997. Quienes además deben garantizar el cumplimiento de las competencias del departamento y los municipios, atendiendo los principios constitucionales de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia. En su artículo octavo la administración Departamental asume el compromiso del diseño del Plan Estratégico de Juventud con visión a 10 años como desarrollo de la política, así como la promoción del diseño de los planes de desarrollo juveniles municipales *conforme a los lineamientos de la Política Departamental de Juventud, según los artículos 26 y 27 de la Ley 375 de 1997.*

#### **2.4.1 Línea de acción 5. Vinculación de los jóvenes al mundo laboral y del emprendimiento.**

Según el Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil para Antioquia PEDJ 2006-2015

Un número significativo de la población juvenil antioqueña vive en condiciones de inequidad, se vulneran sus derechos y tienen limitadas oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades. Estas circunstancias impiden su autorrealización, el goce de sus condiciones juveniles y su bienestar, necesario para contribuir una identidad y aportar a la transformación del Departamento y sus Municipios”.

**Tabla 4. Objetivo Específico de la línea 5.**

| <b>LÍNEA ESTRATÉGICA</b>   | <b>PROGRAMA – P.P.</b>                                     | <b>OBJETIVOS – P.P.</b>  | <b>PROYECTOS – P.P.</b>  |
|--|--|--|--|
| <b>5. Vinculación de los jóvenes al mundo laboral y del emprendimiento</b> | <b>4. La juventud en el mundo del trabajo.</b>             | <b>1-</b> Generar las condiciones para orientar y apoyar la articulación entre programas, proyectos y acciones dirigidos a la inserción digna y decente de los jóvenes al mundo laboral y del empleo.  | Unidad de promoción y protección para el empleo de la juventud.  |
|  |  | <b>2-</b> Acceso al trabajo decente a través de diferentes componentes y estrategias como la Educación, fomento de la cultura emprendedora, emprendimiento solidario, teletrabajo, apoyo a la creación de empresa de jóvenes, formación para el trabajo, empresarismo juvenil, seguimiento a la empleabilidad juvenil, acceso a fuentes de financiamiento y acompañamiento para acceder a nuevos mercados. | Dignificación de la mujer joven en el mundo del trabajo.<br><br>Cualificación de la juventud para su inclusión social. |
|  | <b>5. Asociatividad y emprendimiento en clave juvenil.</b> | <b>3-</b> Considerar acciones y estrategias que potencialicen el talento y las capacidades de los  | Emprendimiento juvenil.  |



| LÍNEA ESTRATÉGICA | PROGRAMA – P.P. | OBJETIVOS – P.P.   | PROYECTOS – P.P.  |
|-------------------|-----------------|--|---|
|                   |                 | jóvenes hacia una nueva mentalidad innovadora, proactiva y empoderada.   | Fomento y fortalecimiento de los mecanismos de financiación para el desarrollo del emprendimiento asociativo juvenil. |
|                   |                 | 4- Esta línea se deben considerar, además, los aspectos señalados en la Ley de Formalización y Generación de Empleo, Ley 1429 de 2010. |   |

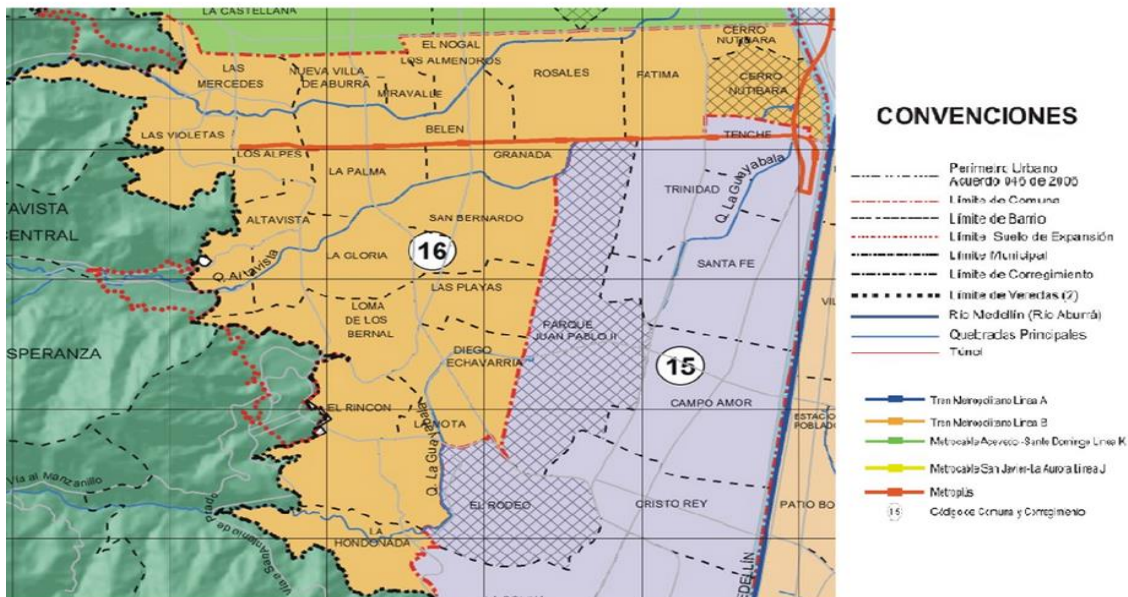
Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil “PEDJ 2006-2015”.

## 2.5 POLÍTICA JUVENIL MUNICIPIO: BARRIO BELÉN

### 2.5.1 Área seleccionada

La Comuna 16 Barrio Belén de la Ciudad de Medellín Antioquia se encuentra ubicada al extremo sur occidental de Medellín – Colombia. Limita al norte por la calle 30 y al oriente por la carrera 76, con el barrio Belén; al sur por la quebrada Altavista, con los barrios San Bernardo, La Gloria y Altavista; y al occidente por la carrera 83 con el barrio Los Alpes.

Imagen 1. Mapa Comuna 16 - Barrio Belén - Municipio de Medellín.



Fuente: “Catálogo de Mapas”. Alcaldía de Medellín. Recuperado de: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin>

Respecto a la selección, se pretendió obtener la mayor cantidad de matices, y se encontró de acuerdo al marco contextual de la investigación, que en el caso de la ciudad de Medellín, la comuna 16 alberga la mayor cantidad de jóvenes (entre 18 y 28 años de edad al 2014), y a lo que va del año 2015, se ha convertido en un referente en lo que concierne al número de Colegios de Calidad, y convenios con diferentes universidades que centran su domicilio en la comuna, a saber Universidad de Medellín (Belén los Alpes), EAFIT, Universidad Autónoma de las Américas (Belén Nogal), Universidad Autónoma Latinoamericana (Belén Nogal), Universidad Pontificia Bolivariana (Belén Nogal Centro de Idiomas), entre otras fundaciones universitarias.

Respecto a los datos sociodemográficos, la comuna 16, Belén, está compuesta por 21 barrios, donde se distribuye la población de la siguiente manera:

**Tabla 5. Perfil Sociodemográfico 2005 – 2015 - Comuna 16 Belén - Población anual, según sexo 2005 – 2015.**

| Orden*                          | Barrios comuna 16 Belén       | 2014           |               |                | 2015           |               |                |
|---------------------------------|-------------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
|                                 |                               | Total          | Hombres       | Mujeres        | Total          | Hombres       | Mujeres        |
| 12                              | 1601 Fátima                   | 7.567          | 3.397         | 4.170          | 7.509          | 3.379         | 4.130          |
| 13                              | 1602 Rosales                  | 11.224         | 5.066         | 6.158          | 11.286         | 5.098         | 6.188          |
| 14                              | 1603 Belén                    | 8.603          | 3.899         | 4.704          | 8.535          | 3.866         | 4.669          |
| 7                               | 1604 Granada                  | 3.894          | 1.788         | 2.106          | 3.888          | 1.791         | 2.097          |
| 21                              | 1605 San Bernardo             | 19.487         | 8.848         | 10.639         | 19.323         | 8.753         | 10.570         |
| 15                              | 1606 Las Playas               | 8.921          | 4.082         | 4.839          | 8.849          | 4.050         | 4.799          |
| 3                               | 1607 Diego Echavarría         | 6.108          | 2.767         | 3.341          | 6.203          | 2.812         | 3.391          |
| 16                              | 1608 La Mota                  | 11.895         | 5.427         | 6.468          | 11.932         | 5.416         | 6.516          |
| 2                               | 1609 La Hondonada             | 2.208          | 1.042         | 1.166          | 2.209          | 1.043         | 1.166          |
| 20                              | 1610 El Rincón                | 28.263         | 13.130        | 15.133         | 28.601         | 13.287        | 15.314         |
| 10                              | 1611 La Loma de los Bernal    | 20.443         | 9.414         | 11.029         | 21.088         | 9.736         | 11.352         |
| 19                              | 1612 La Gloria                | 12.568         | 5.740         | 6.828          | 12.466         | 5.687         | 6.779          |
| 18                              | 1613 Altavista                | 11.211         | 5.259         | 5.952          | 11.159         | 5.232         | 5.927          |
| 8                               | 1614 La Palma                 | 5.164          | 2.353         | 2.811          | 5.130          | 2.334         | 2.796          |
| 9                               | 1615 Los Alpes                | 5.625          | 2.556         | 3.069          | 5.589          | 2.538         | 3.051          |
| 17                              | 1616 Las Violetas             | 9.763          | 4.542         | 5.221          | 9.642          | 4.486         | 5.156          |
| 11                              | 1617 Las Mercedes             | 10.939         | 5.015         | 5.924          | 11.015         | 5.050         | 5.965          |
| 5                               | 1618 Nueva Villa del Aburrá   | 3.137          | 1.408         | 1.729          | 3.082          | 1.374         | 1.708          |
| 6                               | 1619 Miravalle                | 4.809          | 2.192         | 2.617          | 4.842          | 2.194         | 2.648          |
| 4                               | 1620 El Nogal - Los Almendros | 2.882          | 1.299         | 1.583          | 2.842          | 1.284         | 1.558          |
| 1                               | 1621 Cerro Nutibara           | 1.464          | 675           | 789            | 1.504          | 698           | 806            |
| <b>Total Comuna 16</b>          |                               | <b>196.175</b> | <b>89.899</b> | <b>106.276</b> | <b>196.694</b> | <b>90.108</b> | <b>106.586</b> |
| <b>% participación por sexo</b> |                               | <b>100,00</b>  | <b>45,83</b>  | <b>54,17</b>   | <b>100,00</b>  | <b>45,81</b>  | <b>54,19</b>   |

\*:Orden según población total del 2005

Fuente: Censo DANE 2005 y Proyecciones de Población por Comuna 2006-2015.

Unidad de Clasificación Socioeconómica y Estratificación. Subdirección Metroinformación.

Fuente: Censo DANE 2005 y Proyecciones de Población por comuna 2006 – 2015.

Cabe aclarar que dentro del rol de estudiantes universitarios, se accedió a los estudiantes de la Universidad de Medellín, La Universidad Autónoma de las Américas y aprendices del Centro de Servicios del SENA, que contaban con los siguientes criterios: residentes en la comuna y egresados de un colegio público o privado de la comuna; además en cuanto al rol de educadores, se seleccionaron rectores de colegios públicos y privados de la comuna, además de un grupo de instructores del SENA, quienes se desempeñan como instructores de media técnica en los colegios de calidad de la comuna.

En cuanto a los estudiantes de Colegios de Calidad de la comuna, se tomaron las siguientes instituciones: I.E Octavio Harry (Belén las Playas), I.E Guillermo Valencia (Belén la Nubia), Colegio San Juan Bosco (Belén Granada, de carácter privado) y CEMPI (Institución educativa de carácter privado enfocado en educación para el adulto). Así mismo respecto a la consulta de los funcionarios públicos, se accedió a dos funcionarios de la Alcaldía de Medellín, específicamente de la Secretaría de Desarrollo Económico y a un funcionario de la Gobernación de Antioquia. En cuanto a los empresarios, se contactó a tres empresarios de la ciudad, dedicados a tres sectores diferentes (servicios, industria y alimentos).

Se seleccionó esta comuna, ya que cuenta con 849.780 habitantes que se encuentran en estratos socioeconómicos que van del 1 al 6.

Tras seleccionar los grupos focales, se diseñó un instrumento de consulta que se gestó con base en intereses concretos de resolver las siguientes cuestiones: el punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral; cuáles son las salidas a ese problema; cuáles son las causas y los efectos del problema, esto teniendo en cuenta que se trata de una exploración sobre percepciones.

Previamente a la implementación del instrumento de consulta fue dado el consentimiento informado a los entrevistados. (Ver Anexo C).

## ➤ ANÁLISIS SITUACIONAL PES

El objetivo de aplicación del instrumento de consulta (Entrevista estructurada) dirigida a los gestores de la política de política pública de juventud, tiene una raíz en la propuesta de Martha Nassbaum (2012), quien presenta una nueva perspectiva de desarrollo humano que ha

alcanzado aceptación como un nuevo paradigma para formuladores y gestores de las políticas públicas. Este modelo enfatiza el fomento de capacidades que favorezcan el bienestar y la calidad de vida digna de todas las personas que se verán afectadas por las decisiones políticas y establece una sólida base teórica de la justicia social básica.

En este sentido, el objetivo de este reconocimiento de los saberes y opiniones de los gestores, es el de conocer el punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral; cuáles son las salidas a ese problema; cuáles son las causas y los efectos del problema.

Así mismo se quiso enfatizar en tres preguntas específicas: ¿Son pertinentes y suficientes los recursos que la administración pública dirige a la política pública de juventud en el tema de vinculación laboral? ¿En el diseño, la política pública de juventud en el tema de vinculación laboral respeta el enfoque de capacidades de la población a la cual va dirigida?

Para dar respuesta a estos interrogantes, se generaron tres entrevistas estructuradas que, si bien fueron una guía para la actividad, sufrieron modificaciones gracias a los aportes de los entrevistados, lo que condujo no solo a las respuestas de las preguntas, sino al aporte en el marco teórico y normativo de esta investigación.

Las entrevistas fueron desarrolladas los días 10 y 17 de abril de 2015 en las instalaciones de la Alcaldía de Medellín, específicamente en las oficinas del Banco de los Pobres, Banco de las Oportunidades en el caso de los funcionarios de la Alcaldía, mientras que el contacto con el funcionario de la Gobernación, se generó el día 18 de abril de 2015 en las instalaciones privadas.

Para efectos de practicidad, se tuvo como guía el instrumento de consulta diseñado, el mismo que en todas sus aplicaciones sufrió cambios considerables, los mismos que se consideraron respecto a los aportes de los consultados. (Ver Cuadro 1).

- **EJECUTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD**

Se contactaron a cuatro docentes de grado 11° de los Colegios de Calidad de la comuna 16 I. E. Octavio Harry (Belén las Playas), I. E. Guillermo Valencia (Belén la Nubia), Colegio San Juan Bosco (Belén Granada, de carácter privado) y SENA, denotados para efectos de esta investigación como D1, D2, D3 y D4.

Las entrevistas se realizaron en el mes de marzo – abril de 2015 y al igual que el instrumento de los gestores, éste sufrió grandes modificaciones de acuerdo al aporte de los entrevistados.

**Cuadro 1. Análisis entrevista a ejecutores de la política pública de juventud del municipio de Medellín.**

| PREGUNTA   | SOLUCIÓN   |
|--|--|
| <p>¿Sabe usted cuál es la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral?</p> | <p>Se encontraron consideraciones homogéneas entre los docentes consultados, entre tanto opinan que la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral, está dada por un contexto positivo, ya que se encuentran en una zona que geográficamente ha podido consolidarse como un territorio apto para la apertura de nuevas empresas, pero más que esto, tienen una ventaja sobre los jóvenes de otras comunas: la posibilidad de contar con la Oficina Pública para el Empleo.</p> <p>Se trata de una estrategia de divulgación de la Alcaldía de Medellín y la Secretaría de Desarrollo Económico, a través de la Oficina Pública de Empleo, para dar a conocer las vacantes existentes a las cuales podrías aplicar si estás en situación de desempleo o simplemente quieres tener nuevas oportunidades.</p> <p>Es una iniciativa de la Alcaldía de Medellín, soportada en el Proyecto de Intermediación Laboral (PIL), adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico. Tiene como objetivo acercar los ciudadanos en situación de desempleo a las empresas que tienen vacantes.</p> <p>La Oficina Pública de Empleo de la Alcaldía de Medellín está ubicada en el Parque Biblioteca Belén y apoya su gestión a través de 13 Puntos de Atención PIL en toda la ciudad.</p> <p>La ubicación de los Puntos de Atención PIL y la información de contacto la encuentras al final del boletín que sale semanalmente. (MDE, 2015)</p> <p>Según el D4, Adicional a esto, la posibilidad que tienen los estudiantes de 11° de cursar la media técnica<sup>2</sup> y egresar con una formación para el empleo.</p> <p>El D1 cree que pese a que existen barrios como Belén Rincón, Belén las Violetas y Zafra que cuentan con una realidad social violenta, donde las extorsiones a los empresarios</p> |

<sup>2</sup> Para evitar la deserción temprana de los adolescentes resulta crucial la calidad y pertinencia de la educación media, así como también las oportunidades de los bachilleres para continuar en alguna modalidad de educación postsecundaria. La escuela hace énfasis en la formación de competencias específicas articuladas desde la educación media a una oferta de programas, técnicos y tecnológicos, que respondan a los requerimientos del mundo actual. La apuesta por una oferta flexible desde los grados 10° y 11° de programa técnicos y tecnológicos enfocados al fortalecimiento de la competitividad de los sectores estratégicos, busca ampliar las posibilidades de movilidad de los estudiantes entre los niveles de educación media, técnica profesional, tecnológica y profesional universitaria, y mejorar el desarrollo de competencias que les permitan, con un mejor desempeño, salidas parciales al mundo laboral. En 2013, 12.900 estudiantes de 81 instituciones educativas inician su formación técnica desde grado 10° en articulación con SENA e Instituciones de Educación Superior. Estas cifras corresponden a un 30% de la matrícula oficial total en la educación media. (Alcaldía de Medellín, 2015)

| PREGUNTA   | SOLUCIÓN   |
|--|--|
|  | <p>están en la lista de los crímenes más comunes, existen mecanismos que están funcionando para los jóvenes, y ellos siguen accediendo a buenos empleos.</p> <p>Dentro de la realidad, afirma el D2, que la cercanía a las zonas industriales de la ciudad, también es un punto a su favor, sin embargo hay mucho por mejorar.</p>   |
| <p>¿Cuál es su punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?</p>                 | <p>D1, D2, y D3, coinciden en que el factor más grave es la “No cualificación” de los jóvenes para el trabajo, esto sumado a las expectativas que los jóvenes están teniendo del mercado laboral.</p> <p>Para explicar esta respuesta, los docentes afirman que la no cualificación, se relaciona más con la postura no visionaria que tienen algunos jóvenes, teniendo en cuenta que su formación como bachilleres, es la puerta para al menos ingresar a un empleo digno.</p> <p>Afirma el D3, que la poca disposición que tienen los jóvenes para aprender los saberes básicos, o mejor, las competencias básicas para el empleo, están siendo precarias, tal vez porque en la educación media aún no existe con firmeza, la tendencia de exaltar los atributos de la formación para el empleo.</p> <p>Por su parte, el D4 afirma que hablar de la violencia como puntos graves para la vinculación de los jóvenes al trabajo, sería una postura obvia, ya que por las calles de los barrios de estratos 1 y 2, abundan las oportunidades para delinquir, quitándole a la ciudad, buenos ciudadanos y posibles trabajadores a las industrias.</p> <p>Por lo anterior, uno de los factores más graves es sin lugar a dudas la INFORMACIÓN.</p> <p>Al respecto dice el D4, que un factor que debe fortalecerse desde la administración pública, es la información, el fomento y la comunicación de las múltiples oportunidades para el empleo que tienen los jóvenes, ya que son muy pocos los estudiantes que se ven tocados por la información vital en este sentido, y son quienes tienen la oportunidad no solo de un empleo digno, sino de estudiar.</p> |
| <p>¿Cuáles piensa usted que son las salidas a los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?</p> | <p>Los 4 docentes coincidieron en que las salidas son básicas y se resumen en las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación para el empleo desde los grados 9°</li> <li>2. Trabajo en conjunto entre las instituciones educativas, la administración pública y las industrias de la ciudad.</li> <li>3. El aumento de la inversión para la preparación para el empleo dirigida a los estudiantes de 10° y 11°.</li> <li>4. El trabajo de información desde los CEDEZOS, las oficinas públicas de empleo y los demás programas de ofertas laborales, con un enfoque en las instituciones.</li> <li>5. Las convocatorias hechas directamente en los colegios.</li> <li>6. La incentivación del emprendimiento como una opción para el empleo.</li> </ol> <p>Estas son unas posibles soluciones, sin embargo cada día trae su afán, dicen los consultados, y todos los días los retos son mayores y diferentes, de ahí que las soluciones deben innovar cada día, pero con inversión de la administración y de las Juntas de Acción Comunal, que deben y están obligadas a apoyar con el Presupuesto participativo, a la estimulación del emprendimiento.</p>   |
| <p>¿Cuáles piensa usted son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden</p>   | <p>Las principales causas son según los docentes consultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de la cultura del buen empleo por parte de los jóvenes y de algunos empleadores, un concepto del que recientemente se ha venido hablando desde la Alcaldía de Medellín.</li> </ol>   |

| PREGUNTA  | SOLUCIÓN  |
|---|---|
| <p>la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?</p>  | <p>2. La poca convocatoria que han tenido los esfuerzos de la administración en las jornadas de empleo que se dan en la comuna 16, ya que la información no ha tocado directamente a las instituciones educativas.</p> <p>Existen efectos muy concretos, en especial los relacionados con la deserción escolar, incluso antes de iniciar la vinculación laboral.</p> <p>Se debe entender que la deserción escolar es la primera y más importante causa de no vinculación laboral de los jóvenes, ya que al no haber cualificación de los jóvenes, los procesos de selección se ven truncados.</p>   |
| <p>¿Cuál cree que es la relación que hay y que debería haber entre vinculación laboral de los jóvenes y educación?</p>  | <p>Como educadores, la relación es evidente, y radica en la relación de causa y efecto, es decir, que, a mayor nivel educativo, mayores son las oportunidades de acceder a un empleo digno y justo.</p> <p>Según D1, esta relación que hoy teóricamente se asume como la adecuada entre educación y vinculación laboral, va de la mano de las posturas de autores como Barrigüete (2012), quien afirma que el papel que la educación ha jugado hasta ahora no parece que haya resultado útil para solventar el problema del desempleo.</p> <p>Cita D1 a este autor y afirma que</p> <p>“Y es que, en la economía de mercado, el Estado desarrolla la educación principalmente en respuesta a las necesidades del capital. Aun así el Estado moderno responde probablemente también a las presiones ejercidas por las clases medias a favor de un aumento de los créditos que afectan a la educación si estas inversiones no son incompatibles con las necesidades del capital. La existencia del desempleo tiene tendencia a aumentar la demanda de educación de la población escolarizable, esto puede ser una causa de contradicciones en el desarrollo del modelo capitalista” (Barrigüete, 2013).</p>   |
| <p>¿Cree usted que la institución a la que pertenece, conoce y gestiona asertivamente las políticas públicas de juventud que posibilitan una vinculación laboral de los jóvenes de una forma activa y positiva?</p> | <p>Para efectos de este interrogante, fue necesario dar una mirada global a las políticas de juventud, ya que los docentes consultados no conocían en su totalidad las políticas más destacadas.</p> <p>Al respecto los docentes afirmaron que desde las instituciones a las que pertenecen, hacen más énfasis en las políticas públicas educativas y de emprendimiento, que a las de vinculación laboral.</p> <p>Todos los docentes afirman que es fundamental que se recalque la importancia que tiene el desconocimiento de los mismos docentes, acerca de las políticas públicas de juventud, lo que puede impactar directamente el desempeño de los jóvenes en la ruta hacia la vinculación laboral.</p> <p>Esta pregunta fue motivo de debate, por lo que se generó una respuesta unificada a la pregunta y esta fue la siguiente: aunque la institución a la gestiona asertivamente las políticas públicas de juventud que posibilitan una vinculación laboral de los jóvenes de una forma activa y positiva, esto se hace de una forma orgánica, es decir, sin conocimiento concreto de la política, solo bajo los parámetros de gestión que cada institución fija.</p> <p>En casos concretos como los programas de emprendimiento, las instituciones profundizan con mayor fuerza, dando la oportunidad de afianzar competencias de emprendimientos en los estudiantes desde cursos tempranos.</p> |
| <p>¿Quién tiene la mayor</p>  | <p>Todos los docentes respondieron que sin lugar a dudas, la responsabilidad directa es la de la ciudadanía, sin embargo aún no existe la cultura del reconocimiento como sujetos de</p>  |

| PREGUNTA  | SOLUCIÓN  |
|---|---|
| <p>responsabilidad al momento de gestionar las políticas públicas de juventud en virtud de la vinculación laboral de los jóvenes?</p>   | <p>beneficios como lo son las políticas de juventud.</p> <p>En este sentido, el D4 afirma que como parte fundamental de la comunidad, son las Juntas de Acción Comunal quienes deben hacer mayor énfasis en su responsabilidad como dinamizadores de los presupuestos y de los procesos para con las comunas.</p>   |
| <p>¿Cuál es el papel de la institución a la que usted pertenece en virtud del buen desarrollo de la política pública de juventud en el marco de empleabilidad?</p>              | <p>Al ser docentes, los consultados afirman que la responsabilidad los fija como un eslabón dentro de esta cadena, y ese eslabón está también dado por otros factores como lo son la administración pública, el Ministerio de Educación, el de Protección Social y sobre todo, es necesario hablar de transversalidad.</p>  |
| <p>¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?</p>             | <p>Existen para los consultados elementos en concordancia, todos sumados a las nuevas competencias y estados que diferencian y les dan a los jóvenes, estatus competitivos en el mercado laboral.</p> <p>Sin embargo, el factor más determinante es la motivación, pues a partir de esta, los jóvenes de la comuna 16 pueden o no convertirse en líderes de la sociedad.</p> <p>El D3 afirma que un factor importante es la búsqueda constante del logro, y esto es un elemento que no se aprende o se enseña en los salones de clase, sino en el interior de las sociedades, en las familias.</p> <p>Para D4 el factor fundamental está en la legalidad como práctica frecuente en todos los estadios de la vida del joven, incluyendo en su vinculación laboral.</p>                        |
| <p>¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 no se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?</p>          | <p>Definitivamente es la relación precaria entre educación, oportunidades laborales y políticas públicas.</p> <p>Es necesario, según los encuestados, que la administración pública transversalice sus procesos con dependencias o secretarías que permitan trabajar juntos, para que las políticas públicas de juventud sean no solo aprovechadas, sino optimizadas por las comunidades.</p>   |
| <p>¿Cuál debe ser el enfoque que la administración pública debe tener para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral?</p> | <p>Según los docentes, hablar de un enfoque de modo teórico, sería atrevido sin haber explorado antes las múltiples posibilidades, sin embargo, hay un elemento clave para las instituciones educativas de hoy: la ética y el liderazgo en los procesos de formación.</p> <p>Lo anterior quiere decir que, para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral, lo primero que debe hacerse, es conocer la política, saber sus principios, objetivos y programas, para posteriormente aprovecharlas en el diseño de estrategias institucionales de impacto, que es un elemento que no se está haciendo, debido a que no se cuenta con docentes o estudiantes evidentemente líderes y empoderados de sus procesos y de sus instituciones.</p> |

**Fuente:** Elaboración propia, 2015.



- **BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD**

Se identificaron tres colegios de la comuna 16 Belén de la ciudad de Medellín (I.E. Guillermo Valencia –público-, I.E. Yermo y Parres –público- y Colegio San Juan Bosco – privado-, sumado al Centro de Servicios del SENA Medellín).

Se diseñó un instrumento de consulta basado en “expectativas” laborales, y se aplicó solo a estudiantes de 11° y a aprendices del SENA Medellín.

Se aplicaron 20 instrumentos y se anularon 4 debido a los criterios de validez de la consulta (contradicciones, duda, desconocimiento de los consultados).

A continuación, se detallan los resultados del grupo focal.

**Cuadro 2. Resultados del grupo focal.**

| PREGUNTA  | SOLUCIÓN  |
|---|---|
| ¿Cuáles son sus perspectivas laborales en el corto plazo?   | El 100% de los consultados afirmó que no está dentro de sus planes ser empleado, y si empleadores, por lo que sus proyectos se concentran en la creación de sus propias empresas.   |
| ¿Sabe usted cuál es la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral?                           | El 100% de los consultados afirmó que el mercado laboral es complicado, sobre todo para aquellos sin educación.   |
| ¿Cuál es su punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?                       | El 40% de los consultados afirma que lo más grave es que los empleadores ofrecen condiciones precarias, bajos salarios, ningún beneficio, motivando a que los jóvenes delinquen o que se dediquen a labores informales.<br><br>Por su parte, el 60% de los consultados afirma que lo más grave es que las oportunidades laborales se las están dando a los técnicos, y tecnólogos y no a los bachilleres. |
| ¿Cuáles piensa usted que son las salidas a los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?       | El 100% de los consultados respondió que la única forma es educarse, pero basado en competencias, lo que quiere decir que los colegios deben cuestionar a las empresas en cuanto a lo que demandan, a fin que su educación sea sobre dichas demandas.   |
| ¿Cuáles piensa usted son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral? | el 100% de los consultados afirmó que las causas de la no vinculación, es sin lugar a dudas la deserción escolar, ya que si un joven no se educa, no tiene la oportunidad de acceder a un empleo digno.   |
| ¿Cuál cree que es la relación que hay y que debería haber entre vinculación laboral de los  | Esta pregunta solo fue respondida por 3 personas, quienes concluyeron que la relación que debe haber entre vinculación laboral y educación, es que las instituciones enseñen solo lo  |

| PREGUNTA   | SOLUCIÓN   |
|--|--|
| jóvenes y educación?   | que los mercados requieren, pero que también se concentren en el ser, en el liderazgo y en la creación de empresas.  |
| ¿Quién tiene la mayor responsabilidad al momento de gestionar las políticas públicas de juventud en virtud de la vinculación laboral de los jóvenes?                     | El 100% de los consultados afirmó que es el Estado y las entidades educativas.   |
| ¿Cuál es el papel de la institución a la que usted pertenece en virtud del buen desarrollo de la política pública de juventud en el marco de empleabilidad?              | Esta pregunta solo la respondieron 2 personas, quienes afirmaron que el papel es del de formar a personas que no sean empleados, sino empleadores, líderes competitivos.   |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?             | El 100% de los consultados afirmó que la educación y la relación de las instituciones de bachillerato con las universidades y las empresas.  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 no se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?          | El 100% de los consultados afirmó que el no estudiar o prepararse es el factor más determinante.   |
| ¿Cuál debe ser el enfoque que la administración pública debe tener para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral? | Al realizar esta pregunta, los jóvenes no comprendieron el interrogante, y se concentraron en comentar que la Alcaldía debía concentrarse en mostrar a la ciudadanía, todo aquello que envuelve y representa la política pública, ya que no se conoce mucho al respecto, solo lo que se anuncia en internet. |
| ¿Conoce o hace parte de algún programa de vinculación laboral para jóvenes? Dé sus perspectivas al respecto  | Esta pregunta solo la respondieron 3 aprendices del SENA y confirmaron que el programa de Plan Padrino de la Gobernación es quien les apoya en su formación.   |
| <b>OBSERVACIONES</b>   |  |

**Fuente:** Elaboración propia, 2015.

- **EMPLEADORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD**

Se consultaron a tres empleadores de la ciudad de Medellín, quienes solicitaron el envío del instrumento previo a la entrevista.

Con los consultados el grupo focal fue menos extenso, sin embargo aportaron documentos a esta investigación, relacionados con el perfil de los empleados, haciendo énfasis directo en las competencias, más que en las políticas públicas de juventud.

Al respecto, los empleadores E1, E2 y E3, confirmaron que desconocen las políticas de juventud enfocadas en la vinculación laboral, y que como empresarios, se ven más tocados por políticas de contratación.

Al preguntarles si conocían el estado del mercado laboral de la ciudad y así mismo de la comuna 16, afirmó E1, que la situación está muy complicada para los empresarios, ya que existe una alta demanda de personas jóvenes no cualificados, incluso lo más grave, es que no cuentan ni con competencias para el trabajo.

E2 confirma este hecho y destaca que uno de los problemas más grandes en la contratación de los jóvenes de hoy, está en que no son competentes para algunos oficios y no cuentan con al menos competencias del ser, y obviamente tampoco del hacer.

Esta situación es ampliada por E3, quien afirma que los jóvenes de hoy, vinculados a su empresa, son necesariamente cualificados, o certificados por el SENA, ya que las competencias del hacer son vitales para su negocio.

Al preguntarles a los consultados cuáles son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral, los tres empresarios concluyeron que definitivamente es el no contar con las competencias del ser, del hacer y del saber.

Al respecto E2 aportó el siguiente dato:

**Cuadro 3. Matriz de análisis de competencias de los empleados.**

| Categoría              | Variable  | Objetivo   | Indicador  |
|------------------------|---|--|--|
| Competencias del saber | Conocimientos técnicos y de gestión.                      | Desarrollar de habilidades para gerenciar, dirigir o ejecutar una actividad según estándares de calidad fijados por una organización.  | El empleado ejecuta ágil y oportunamente los procesos de acuerdo a los estándares de calidad fijados por la organización.  |
| Competencias del hacer | Habilidades de supervisión y ejecución de procesos        | Desarrollar de habilidades de supervisión, entendiéndolas como aquellas donde el empleado aprende del buen ejemplo y ejecuta sus procesos con calidad, sin necesidad de una supervisión constante. | El empleado aprende rápidamente los procesos que debe ejecutar y no requiere de supervisión constante para asegurar la calidad de su desempeño   |
| Competencias del ser   | Habilidades de liderazgo y toma de decisiones             | Liderazgo y pro actividad.   | El empleado es líder en sus procesos, por lo que no requiere de supervisión constante y toma decisiones en pro de la calidad y equilibrio de la organización.<br><br>El empleado tiene competencias de liderazgo y propone cambios factibles para la organización. |
| Competencias básicas   | Habilidades de planeación, comunicación y relacionamiento | Desarrollo de inteligencias directivas.  | El empleado planea sus procesos, según la coordinación de sus superiores.<br><br>El empleado comunica sus ideas, inquietudes y comentarios con respeto, coherentemente y con fines específicos, respetando el conducto regular.                                    |
| Competencias genéricas | Habilidades de trabajo en equipo                          | Orden en el caos (administración del tiempo).  | El empleado se adapta al medio, contribuye a su equilibrio y es capaz de trabajar en equipo.<br><br>El empleado aplica sus habilidades fruto del aprendizaje y las aporta como materia de apoyo para la organización.  |

**Fuente:** López, 2015.

Según este empresario, las principales dificultades para la vinculación laboral, están en que los jóvenes no cuentan con al menos las competencias básicas, a saber, lecto-escritura y en muchos casos, la toma de decisiones de autocuidado.

Con base en estos datos, se preguntó a los empresarios, si consideraban que las políticas públicas tienen un impacto directo sobre la transformación de esta realidad, a los cual los empresarios respondieron al unísono que sí, pero con las siguientes salvedades:

E1 afirmó que la administración pública si bien tiene una responsabilidad para con los jóvenes, ésta no debe ser asistencialista, por lo que se hace necesario pensar políticas públicas que denoten el esfuerzo de los jóvenes por conseguir sus logros, por incentivar el liderazgo y por supuesto la competitividad.

En este sentido, las políticas públicas de vinculación laboral, deberían tener un enfoque sobre la formación de líderes éticos, más que de empleados, lo que podría conseguirse solo a partir de la formación con sentido, basada en las competencias de los jóvenes, y no solo en las demandas de un mercado cambiante.

Para E3 es fundamental que las políticas públicas hagan énfasis en las oportunidades laborales a partir de la generación de empleo, es decir, que estas políticas se enfoquen en el emprendimiento como eje para los jóvenes como principal fuente de ingreso.

Al respecto los tres empresarios afirman que esta propuesta es realmente importante pero utópica en lo que concierne a las políticas públicas de emprendimiento, ya que dos cosas se hacen presentes cuando se desarrolla una idea de negocio que aparente e ideológicamente tiene éxito. La primera de ellas es que la gestión legal y financiera se torna tan compleja, que significa una verdadera obligación, que prácticamente lanza a los emprendedores a girar en torno al cumplimiento de requerimientos y licencias que cortan constantemente las alas de muchos empresarios que apenas ingresan en el mercado.

Un segundo aspecto deriva del anterior, pues al sumergirse en las dinámicas de cumplimiento legal y fiscal que involucran trámites interminables, pagos y egresos que pocos entienden pero que deben asumir, entre muchos otros elementos que determinan la gestión

empresarial y el reconocimiento legal, se llega a olvidar la verdadera razón de la organización: la producción o la servicio con un fin lucrativo.

Así es, durante un período inicial de toda empresa, las exigencias legales y la tramitología que habla de la escasa idea de practicidad gubernamental, de políticas públicas que parecieran estar en contra de los jóvenes empresarios, lo que casi obliga a no pensar en un elemento clave para toda organización naciente: la visualización y la legalización como una estrategia y no como un obstáculo, además en la legalización como una forma ética de actuar en el mundo comercial, cuyo fin último es llegar a un logro específico.

Esto en el caso colombiano, pero si se da una mirada al contexto empresarial internacional, se logra evidenciar una realidad muy distante, especialmente con respecto a las dinámicas burocráticas que giran en torno a la creación de empresa.

A saber, se cuenta con el caso de Canadá, donde según López (2009, pág 34) el ciclo que inicia desde la concepción de una idea de negocio, hasta el desarrollo de una pequeña o mediana empresa, se reduce al cumplimiento de dos trámites presenciales, lo que se ve reflejado en el creciente número de empresas que anualmente se crean en este país, y obviamente en la dinamización de la economía.

Ahora, en términos comparativos, no es un tema oculto que dentro del proceso de creación y desarrollo de ideas de negocio, inciden variables que impactan directamente la capacidad de responder, asumir y concretar requerimientos de carácter fiscal y comercial por parte de los emprendedores, quienes se estrenan como nuevos gerentes, administradores y hasta jefes de operación y distribución, pues debe entenderse que una característica de los emprendedores colombianos, es su integralidad y diversificación, al momento de asumir responsabilidades.

Dentro de estas variables que ocasionalmente significan dificultades que deben sortearse, se incluyen temas relacionados con las políticas públicas que poco ayudan al microempresario, además de las finanzas empresariales, con las tendencias del mercado, con las estrategias de apoyo estatal y hasta con la destreza y recursividad de los emprendedores, sin dejar de lado la variable que protagoniza esta monografía: la normatividad incidente en el desarrollo eficaz, eficiente, asertivo y ético de un proceso de generación y posicionamiento de una pequeña o mediana empresa, esto como muestra del liderazgo empresarial.

Ligado a esta variable, se encuentra el hecho que los costos para crear una empresa son sustanciales en la mayoría de los países, pero varios estudios como el elaborado en el documento *Regulation and Growth* escrito por Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Rita Ramalho (2006) han demostrado que países con una regulación más estricta y extensa para la creación de empresas, trae con si corrupción y mayores economías del sector informal.

Pese a lo anterior, el hecho de que la regulación sea más estricta no significa que los ciudadanos tengan acceso a bienes de mejor calidad, así que esta afirmación hace parte de los múltiples factores sobre los cuales se desea profundizar, pero para ello, es vital decir que, en el caso de Colombia, las pequeñas y medianas empresas son los principales motores que impulsan la competencia, el crecimiento y la creación de empleo.

Debe saberse además, que según Mosquera (2010) en los países donde la regulación es extensiva y hay limitaciones a la competencia, el éxito y el liderazgo empresarial tiende a depender más de los contactos y conexiones con los cuales cuentan los emprendedores, que de las capacidades de éste, del lado contrario cuando la regulación es transparente, eficiente y de fácil aplicación, resulta más fácil para cualquier nuevo empresario, operar de acuerdo con las normas del derecho y beneficiarse de las oportunidades y protecciones de la ley, sin tener necesidad de meterse en la economía informal o tener que hacer procedimiento corruptos.

- **HACEDORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD**

(Ver Anexo A)

A continuación se presenta una síntesis de la evaluación desarrollada.

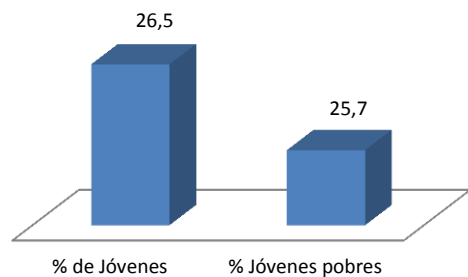
**Cuadro 4. Síntesis de la evaluación desarrollada.**

| <b>POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL</b>   | <b>OBJETIVOS Y ALCANCES</b>  | <b>ESTRATEGIAS O PROYECTOS</b>  | <b>ACCIONES</b>  |
|---|--|---|--|
| <p>Ordenanza 16 de 2003</p> <p>Ordenanza 60 de 2013</p> <p>Acuerdo 076 de 2006</p> <p>Aplicación de la Ley 1429 de 2010 respecto a la Formalización y generación de empleo.</p> | <p>Garantizar el derecho al trabajo digno de la juventud teniendo en cuenta sus realidades y necesidades, mediante el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y la formación para el trabajo.</p> | <p>Unidad de promoción y protección para el empleo de la juventud.</p> <p>Dignificación de la mujer joven en el mundo del trabajo.</p> <p>Cualificación de la juventud, para la inclusión laboral.</p> <p>Asociatividad y emprendimiento en clave juvenil</p> | <p>Emprendimientos juveniles solidarios.</p> <p>Fomento y fortalecimiento de los mecanismos de financiación para el desarrollo de emprendimientos asociativos juveniles.</p> |
| <p><b>ANTECEDENTES PROBLÉMICOS</b></p>  |  |   |  |

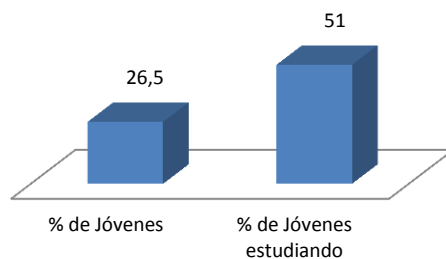


**Ejes problémicos para el año 2014:**

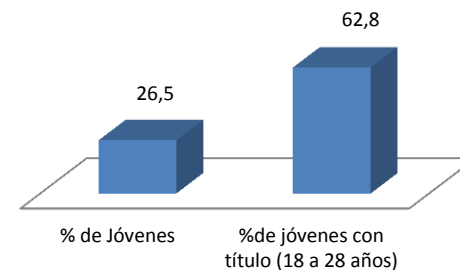
**% de jóvenes pobres del departamento de Antioquia**



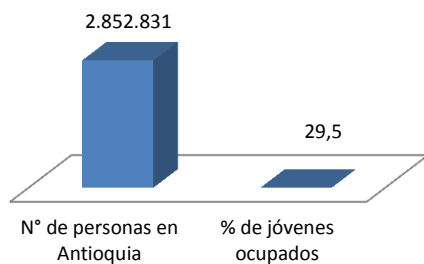
**% de jóvenes del Departamento de Antioquia que estudian**



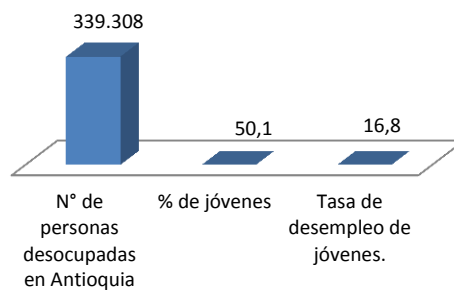
**% de jóvenes con título**



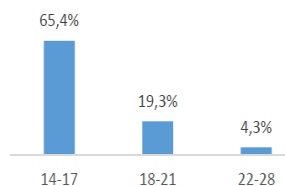
**% de jóvenes ocupados en el Departamento de Antioquia**



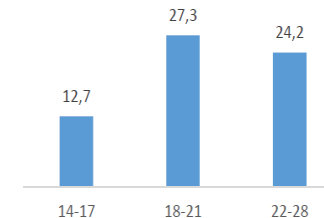
**% de jóvenes desocupados en Antioquia**



**Jóvenes que se dedican exclusivamente a estudiar**



**Jóvenes que no estudian ni trabajan**



De acuerdo al trabajo de campo realizado, se han concluido los siguientes ejes problémicos de las políticas públicas de juventud en su etapa de implementación, ejecución y evaluación:

## Beneficiarios

- El 40% de los consultados afirma que lo más grave es que los empleadores ofrecen condiciones precarias, bajos salarios, ningún beneficio, motivando a que los jóvenes delincan o que se dediquen a labores informales.
- Por su parte, el 60% de los consultados afirma que lo más grave es que las oportunidades laborales se las están dando a los técnicos, y tecnólogos y no a los bachilleres.
- El 100% de los consultados afirmó que las causas de la no vinculación, es sin lugar a dudas la deserción escolar, ya que si un joven no se educa, no tiene la oportunidad de acceder a un empleo digno.

## Gestores

- Una de las afectaciones más graves son las condiciones que actualmente ofrecen las empresas para con los empleados, ya que se evidencia una falta de cultura de la justicia por parte de algunos empleadores, que según estudios de los CEDEZOS, posiblemente también se deba a la falta de capacitación de las empresas en torno a las condiciones y responsabilidades que tienen como contratistas.
- Los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal son organismos articuladores que buscan fortalecer la economía territorial mediante la generación de empleo, emprendimiento, desarrollo y consolidación de micro y famiempresas en función de los cluster estratégicos de la ciudad.
- La nueva tendencia de las empresas contratistas es la de “iniciación de carrera técnica in situ”, lo que quiere decir que las empresas se inclinan por formar a sus empleados en saberes concretos y funcionales para sus funciones dentro de la misma organización.
- La falta de una guía ética para la formulación de políticas públicas incluyentes y sobre todo funcionales para todos los segmentos poblacionales,
- las causas de la no vinculación laboral de los jóvenes pueden entenderse en la siguiente relación: A falta de educación, mayor probabilidad de no vinculación laboral; a falta de políticas públicas incluyentes, mayor probabilidad de discriminación y a falta de cultura del buen trabajo, mayores inequidades y relaciones laborales injustas.

## Ejecutores

- No cualificación de los jóvenes para el trabajo.
- Poca disposición que tienen los jóvenes para aprender los saberes básicos
- La violencia como puntos graves para la vinculación de los jóvenes al trabajo
- Un factor que debe fortalecerse desde la administración pública, es la información, el fomento y la comunicación de las múltiples oportunidades para el empleo que tienen los jóvenes.
- Falta de la cultura del buen empleo por parte de los jóvenes y de algunos empleadores, un concepto del que recientemente se ha venido hablando desde la Alcaldía de Medellín.
- La poca convocatoria que han tenido los esfuerzos de la administración en las jornadas de empleo que se dan en la comuna 16, ya que la información no ha tocado directamente a las instituciones educativas.
- Definitivamente es la relación precaria entre educación, oportunidades laborales y políticas públicas.
- Es necesario, según los encuestados, que la administración pública transversalice sus procesos con dependencias o secretarías que permitan trabajar juntos, para que las políticas públicas de juventud sean no solo aprovechadas, sino optimizadas por las comunidades.

### CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LOS HALLAZGOS (ETAPA DE EJECUCIÓN)

Respecto a los hallazgos finales del estudio en cuanto a los datos documentales y del trabajo de campo, se ha posibilitado responder a los interrogantes investigativos planteados. Al respecto se concluye que NO es posible hablar de asertividad de las estrategias propuestas por las políticas públicas de juventud en el tema de vinculación laboral, esto argumentado en las opiniones de la muestra, quienes no solo afirman que las políticas públicas de juventud NO están siendo comunicadas de forma adecuada a la población, y que en ocasiones, la promoción y cobertura de éstas no tiene el alcance territorial que debería.

Se concluye además que NO son pertinentes y suficientes los recursos que la administración pública dirige a la política pública de juventud en el tema de vinculación laboral, pues de

serlo, la tasa de vinculación laboral de los jóvenes iría en aumento, en lugar del aumento de la tasa de desempleo que se evidencia actualmente.

Finalmente se concluye que en el diseño, la política pública de juventud en el tema de vinculación laboral NO necesariamente respeta el enfoque de capacidades de la población a la cual va dirigida, puesto que las condiciones laborales ofrecidas por las empresas, se concentran más en las competencias que autoformulan para su conveniencia, que en las condiciones particulares de los jóvenes postulantes.

### **ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN LA COMUNA ANALIZADA (ETAPA DE EVALUACIÓN)**

El presupuesto asignado a la Secretaría ha crecido en un 54,2% desde 2013, año en el que esta entidad municipal empezó a trabajar con presupuesto propio.

En Medellín hay cerca de 580 mil personas entre los 14 y 28 años de edad, la cuarta parte de la población, quienes cuentan desde hace más de dos años con una Secretaría de la Juventud que tiene el objetivo de articular la oferta pública, dinamizar la privada y fortalecer los procesos juveniles.

Entre los principales logros en la gestión está la actualización de la Política Pública y el Plan Estratégico de Juventud, que permiten conocer las prioridades y tendencias de esta población, para invitar a que la ciudad y todos los sectores ajusten sus acciones a favor de estas nuevas realidades.

También se destaca la creación de una estrategia de apropiación y difusión de la oferta: Red de información y comunicación juvenil, donde los jóvenes pueden acceder a diversas oportunidades en Medellín.

Ícaro y Clubes Juveniles, la Semana de la Juventud, y la dinamización de proyectos de alto impacto en jóvenes, como Créditos culturales, son algunas de las apuestas que tiene la Secretaría para este año. También se reconocerán las iniciativas de jóvenes destacados de la ciudad y, en el marco del Seminario de Comunicación Juvenil se formarán a personas interesadas en periodismo y en comunicación para el desarrollo.

Actualmente la Secretaría trabaja en ocho publicaciones sobre asuntos de juventud. A su vez promueve la realización de investigaciones en convenio con las Universidades de Antioquia y Eafit; y hasta el momento ha presentado estudios sobre el reclutamiento de jóvenes al conflicto armado, el goce efectivo de derechos en la ciudad y la condición de los menores en centros carcelarios.

Además, la Secretaría dispone de un espacio virtual que reúne las publicaciones, investigaciones y documentos claves para enriquecer las reflexiones y aportar a la orientación de las acciones que se lideran con la población joven en la ciudad.

En la ciudad hay 386 Clubes Juveniles en los que participan cerca de 4 mil jóvenes.

En 2014 más de 80 mil jóvenes participaron en escenarios culturales.

Casi 70 mil jóvenes se apropiaron, en 2014, de las actividades deportivas y recreativas que ofrece la ciudad.

Este año el programa bandera de la Alcaldía de Medellín ‘Jóvenes por la Vida’, que se ejecuta desde varias instituciones del Municipio, cuenta con 133.473 millones de pesos. Este programa atendió en 2014 a cerca de 103 mil personas.

En más de 25 espacios de decisión como el Consejo Territorial de Planeación hay participación de personas entre los 14 y 28 años de edad.

La Secretaría de la Juventud ha identificado en sus procesos a 549 grupos y acciones juveniles; y tiene vigente 19 proyectos de formación para jóvenes de la ciudad.

46.175 adolescentes y jóvenes han sido sensibilizados frente a la prevención temprana del delito y las formas de violencia.

**Fuente:** Elaboración propia, 2015.

### 3. CONCLUSIONES

Definitivamente los grupos focales han abierto un debate entre la realidad que viven los jóvenes de la Comuna 16 - Barrio Belén de la ciudad de Medellín y las expectativas que de forma casi utópica se fijan en las políticas públicas y específicamente en el Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil “PEDJ 2006-2015”.

Lo anterior como cierre a las respuestas de los grupos entrevistados, quienes al respecto del desempleo, la informalidad y vinculación precaria, han establecido opiniones homólogas, un tanto negativas en lo relacionado con las oportunidades de inclusión a los jóvenes al mundo laboral.

En este sentido se puede concluir:

- El proceso de implementación de la política pública de Juventud de Medellín y de sus diferentes estrategias de promoción e inclusión del joven al mundo laboral, se desarrolla sin criterio institucional definido, sino de acuerdo a los criterios de los agentes hacedores y ejecutores de la política pública; aspecto que debilita la capacidad de agencia de los actores operacionales de la política y dificulta la capacidad de sostenibilidad de la estrategia en la comunidad. Pero sobre todo deja en claro la impotencia de la política pública y la interacción con los colectivos sociales que participan en el proceso de legitimación y concertación de las políticas sociales que promuevan calidad de vida.
- El análisis realizado desde el enfoque de Planeación Estratégica Situacional “PES”, permitió comprender una gestión pública centrada en las necesidades de los jóvenes con énfasis en el momento táctico operacional de la Estrategia Política Pública de Juventud en la ciudad de Medellín. Se presenta una desconexión entre la política pública y las acciones de las entidades responsables de la implementación y ejecución, que debido a la diversidad de percepciones del problema público y la falta de capacidad de agencia de los actores y percepciones, es de los beneficiarios de la política pública de juventud.
- Los principales actores decisores e implementadores limitan su capacidad de decisión porque desconocen información, lineamientos, acuerdos, agendas de cooperación y acuerdos referentes a la política pública juventud y en ocasiones se manifiesta la necesidad de hacer

mayor divulgación de los problemas de los jóvenes, conocer las causas y consecuencias derivadas de éstos en el mediano y largo plazo, que les aclaren el panorama y puedan tomar decisiones con base en el conocimiento y no en las percepciones.

- Existe una opinión realmente negativa en lo que le concierne al impacto de las políticas públicas de juventud enfocadas en la vinculación del joven al mundo laboral; en primera instancia por el desconocimiento de éstas y en segundo lugar por la parcialización de la información que se tiene de algunos programas; sí conocen la política pública y hacen un énfasis directo sobre su utilidad. Siempre y cuando exista un trabajo mancomunado entre las instituciones, los actores que las gestan, las desarrollan, las ejecutan y por supuesto con sus beneficiarios, especialmente en el tema de la superación del desempleo a partir de programas de inclusión social, incentivos, promoción del emprendimiento y la cualificación educativa.
- En el caso de la vinculación precaria, se puede concluir que ello se da, cuando los jóvenes que demandan los empleos, no cuentan con las competencias básicas, lo que se convierte en el escenario adecuado para los empresarios poco éticos, al ofrecer puestos sin el menor criterio de justicia. Es así que, según los docentes y ejecutores, al no haber condiciones laborales justas, la primera opción será la ilegalidad, y en los mejores casos, la informalidad, especialmente en la comuna 16, donde las zonas comerciales crecen y se convierten en escenarios ideales para el empleo informal.
- Se puede decir entonces que, según los encuestados, sí es posible hablar de asertividad de las estrategias propuestas por las políticas públicas de juventud en el tema de vinculación laboral, sin embargo, esto debe ser medido, ya que existen varios problemas de comunicación y cobertura, y los jóvenes no están siendo convocados de una forma contextual y cercana a sus posibilidades de impacto y alcance de estas.

En síntesis, de la consulta a los grupos focales se logró consolidar los siguientes aspectos a concluir:

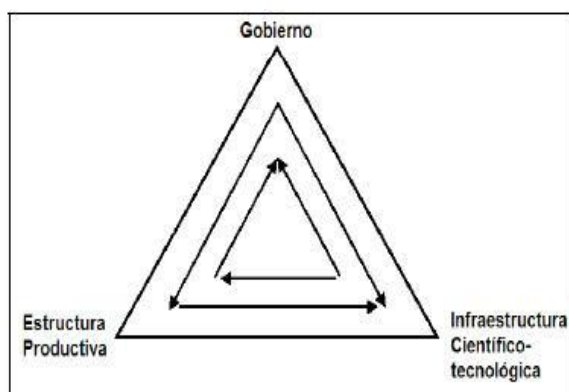
- Es necesario que, desde las políticas públicas de vinculación al Joven al mundo laboral, se hable del “Buen Empleo”, es decir, aquella ocupación lucrativa al que un joven pueda acceder y que tenga dos características básicas: el respeto de la dignidad y la remuneración justa.

- Es fundamental que las empresas desarrollen seriamente políticas de empleo en conjunto con la entidad educativa y la institucionalidad y/o gobierno como propuesta de la iniciación de carrera técnica “in situ”, lo que quiere decir que las empresas se inclinen por formar a sus empleados en saberes concretos y funcionales para sus empleos dentro de la misma organización.
- Es necesario hablar de transversalización, lo que quiere decir, que no sólo se diseñen políticas públicas y programas contextualizados y acordes a las necesidades, sino a las demandas del sector empresarial y del mercado laboral.
- Es momento de abordar el tema de las políticas públicas de una forma particular, ya que son tan generalizadas que pueden conducir a la discriminación de algunos segmentos.

Después de revisar, contrastar y analizar los alcances de la Política Pública de Juventud del Municipio de Medellín en la Comuna 16 - Barrio Belén, en términos de inclusión de los jóvenes al mundo laboral y sus impactos en la población beneficiaria así como de las demás variables analizadas, se llega también a la siguiente conclusión:

- La Política Pública ha demostrado a través de sus agentes hacedores y ejecutores, tener un impacto significativo para la población joven que ha participado en ella (la cual se considera excesivamente reducida en relación con la cantidad de jóvenes que se encuentran desempleados), a pesar de las dificultades, limitaciones y desaciertos que enfrenta la Política Pública en su ciclo de vida. Conviene considerarlo como un modelo demostrativo, que sienta las bases necesarias para aportar a la estructuración de una estrategia nacional intersectorial e interinstitucional orientada a la solución de los problemas que enfrenta la población juvenil en materia de empleo. Tomar decisiones en esta dirección resulta urgente y conveniente, para aprovechar el bono estadístico de jóvenes en el territorio analizado.
- Para poder potenciar esta estrategia de intervención línea de acción 5. Vinculación de los Jóvenes al Mundo Laboral, ya probada en la Política Pública de Juventud de Medellín, se hace necesario plantear como elementos ineludibles los siguientes:

- Datos del análisis actual dan cuenta de lo importante y pertinente que resultó para los beneficiarios participantes el componente en formación integral. Se considera por tanto fundamental incluirlo y ampliarlo en futuras experiencias de este tipo.
- Como un punto en común de todos los grupos focales, se encontró la necesidad de transversalizar los esfuerzos, o lo que los ejecutores denominaron el Triángulo de Sábato, (Políticas públicas diseñadas, ejecutadas e incluyentes entre el Estado, educación y empresa), lo que sin lugar a dudas, fue un tema protagónico en las consideraciones de los consultados, lo que de forma muy concreta se vincula directamente con las propuestas de Nassbaum (2012).



**Fuente:** Castro Díaz-Balart, (2006).

- Tal como se muestra en el esquema, se puede decir que los autores exponen un bien llamado de sistema de relaciones, entre tanto se evidencia una reciprocidad de los procesos e igualmente de los objetivos, las estrategias, los planes, entre otros aspectos, que no sólo comparten algunas condiciones, sino que se reestructuran según los intereses “comunes”.
- Según Sábato (Sábato y Botana, 1968), cada uno de los actores que hacen parte de este sistema, construyen un todo organizado y complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman una estructura fuerte, y por ello, el Triángulo de Sábato es un sistema, un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia.
- En este sentido, la propuesta de Sábato logra establecer un carácter sistémico (Bertalanffy, 1976. 35 p.) y por ello tiene una función, unos objetivos y una metodología definida que es direccionada por un líder, que en términos prácticos pueden ser ellos mismos, es decir, que

quien diseñe y dirija los proyectos, pueden ser el Gobierno, la estructura productiva o la infraestructura científico-tecnológica.

- De las experiencias tomadas por Colombia y enfáticamente por la Alcaldía de Medellín con fines no imitativos, sino ejemplificadores, se puede decir que iniciativas como el Parque del Emprendimiento, fortalecen la función de la enseñanza y la investigación universitaria y la vincula con la contribución directa al desarrollo económico, hecho catalogado también como la segunda revolución académica (Etzkowitz y Leydesdorff L, 2000), elementos que han sido tocados por los grupos focales al momento de hablar de transversalización como un elemento fundamental para el buen uso de las políticas públicas de juventud en torno a la vinculación laboral.
- Tómese el ejemplo mencionado el Parque del Emprendimiento o “Parque E”, es una iniciativa de la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia, que busca fortalecer la cultura del emprendimiento y acompañar la creación de empresas a partir de las oportunidades de negocio o de los resultados de investigaciones y actividades académicas identificadas por los emprendedores (Alcaldía de Medellín, Parque del Emprendimiento, 2009).
- Si se tomaran las palabras de Sábato y Botana, se encontrarían varios puntos que incluye el Parque E y que son fundamentales para el modelo del “Triángulo de Sábato”, por ejemplo, propone Sábato que los investigadores académicos se conviertan en empresarios de sus propias tecnologías, que los empresarios trabajen en un laboratorio de la universidad, del colegio, de su comuna o en una oficina de transferencia tecnológica, que los investigadores públicos dediquen tiempo a trabajar en una empresa o los investigadores académicos y los investigadores industriales dirijan agencias regionales responsables de la transferencia de tecnología (Sábato y Botana, 1968).
- En evidencia, el Parque E, a través de la Universidad de Antioquia, cuenta con una dinámica que fortalece la cultura del emprendimiento entre la comunidad con quienes desarrolla actividades de sensibilización, capacitación y asesoría de proyectos de empresas por medio de la Unidad de Emprendimiento Empresarial y el apoyo de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia (IEBTA) junto a Actuar Famiempresas (Alcaldía de Medellín, Parque del Emprendimiento, 2009), lo que se puede decir es una traducción del ideal de Sábato en un contexto latinoamericano cercano.



- El objetivo es, según Sábato y Botana, crear un ambiente de relaciones compuesto por empresas derivadas (*spin-off firms*) desde los centros educativos, destacando así las iniciativas para el desarrollo de la economía basada en el conocimiento y alianzas estratégicas entre pequeñas y grandes empresas con diferentes niveles de tecnología, lo que no es más que la opinión de los grupos focales expuesta en un modelo ya existente, y de aplicación a los procesos de diseño, ejecución y aprovechamiento de las políticas públicas.

➤ **Innovación**

- Aspectos relacionados con la participación de los jóvenes no podrían ser considerados como una fortaleza de la Política Pública de Juventud en términos de innovación, pero se pueden señalar otros aspectos innovadores para el contexto e incluso otros similares. Excelente resulta la integración de un componente de formación humana integral dentro de un proceso que va orientado a la capacitación para el empleo. Esto, como ya se ha señalado en la discusión de variables anteriores, definitivamente representa un acierto y aporta nuevas visiones que se alejan del reduccionismo y del tecnicismo, que en muchas ocasiones caracterizan este tipo de programas.
- Otro elemento innovador para este contexto, es la experiencia de inserción laboral acompañada de líneas, programas, proyectos y de los agentes decisores, ejecutores de la Política Pública, en la cual se articule la oferta con la demanda de puestos de trabajo. Este componente además permitirá a los jóvenes tomar contacto con el mundo del trabajo, pero también posicionarse en el escenario laboral en primer término – aunque indirectamente en el familiar y en el comunitario -como sujetos con potencialidades y capacidades. Esto resulta también positivo para la sensibilización de otros sectores (empresariales, comunitarios, etc.), en torno a las personas jóvenes, sus derechos, sus capacidades y potencialidades como sujetos estratégicos del desarrollo.
- La negociación de espacios de trabajo con empresas privadas se considera un elemento importante, no sólo porque maximiza la posibilidad de los jóvenes de ser contratado, después de su práctica laboral, sino porque constituye un avance hacia una visión de gestión de políticas, que permite y vuelve deseable el establecimiento de alianzas público-privadas.

- La modalidad de gestión microempresarial, tal como se lleva a cabo, resulta innovadora para este contexto, por cuanto implica de entrada el desarrollo de ideas productivas de parte de la población.
- Otra de las valoraciones positivas sobre innovación se vincula con el hecho de que Política Pública de Juventud favorece la participación comunitaria, impulsando la acción coordinada entre diversos actores sociales del ámbito local como un modelo de gestión que permite avanzar hacia la generación de una conciencia social y comunitaria respecto de la corresponsabilidad en la generación de oportunidades para la juventud.

#### 4. RECOMENDACIONES

El análisis desde el enfoque PES permite identificar los factores facilitadores que hacen viable la estrategia de promoción de la vinculación de los jóvenes al mundo laboral y del emprendimiento. Se definen como factores facilitadores aquellos que permiten la realización de la política pública para dar cumplimiento a sus propósitos y permiten la viabilidad política, económica y organizativa que garantice la efectiva implementación de la política pública, tales como: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, Programa Presidencial Colombia Joven, Gobernación de Antioquia, Alcaldía Medellín y Juntas de Acción Comunal:

- Elaborar Políticas Públicas incluyentes para la Generación de oportunidades de empleo en los Jóvenes y solicitar a las instituciones del Estado involucradas su adecuada y oportuna implementación.
- Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal involucradas en la Política Pública, priorizar los recursos para la puesta en marcha del plan de acción contenido en estos documento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo para el respectivo sector.
- Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional involucradas en propiciar políticas públicas de juventud, información válida y oportuna para nutrir el Portal Sí Joven, a través del Programa Presidencial Colombia Joven, particularmente en los temas de capital social, formación, empleabilidad y emprendimiento.
- Solicitar al Ministerio del Trabajo ejecutar las diversas acciones contempladas en la política pública con respecto a la promoción de la empleabilidad y del trabajo decente de los jóvenes.
- Solicitar al Ministerio de Educación dar prioridad a las recomendaciones descritas en el presente documento para disminuir la deserción, mejorar la calidad y fortalecer el tránsito entre los distintos niveles educativos, actores, la formación para el trabajo y el desarrollo humano.
- Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementar las acciones contempladas en este documento para garantizar el funcionamiento de la Red Nacional de

Jóvenes Emprendedores Rurales y facilitar la inclusión de los jóvenes en las organizaciones de productores.

- Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adelantar las acciones necesarias para involucrar a las organizaciones de jóvenes en las redes regionales de emprendimiento.
- Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promover el desarrollo de habilidades y competencias TIC en la población joven, en particular en aquellos en situación de vulnerabilidad.
- Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud - Colombia Joven, adoptar las medidas contempladas en el normograma de juventud relacionadas con la promoción de la participación de los jóvenes en las organizaciones juveniles, así como el seguimiento, análisis, evaluación y cumplimiento de las actividades y estrategias propuestas en la política pública de juventud.
- Solicitar al Ministerio de Trabajo en coordinación con el SENA, promover la vinculación de jóvenes a emprendimientos productivos a través de su oferta de programas.
- Ampliar la cobertura de programas similares para asegurar acceso a todos los jóvenes que se encuentren desempleados o en condiciones precarias de empleo. Si realmente se tiene la voluntad política, institucional y social de resolver la situación de la inserción laboral precaria de los jóvenes, es necesario trascender la lógica de “población meta” que opera tradicionalmente en las instituciones (“lo que se puede alcanzar”) para programar desde la lógica de la población objetivo. Es decir, se propone un proceso inverso para tener claro cuál es la población que se debe alcanzar y los recursos necesarios para hacerlo, convocar a los diversos actores y sectores (cooperación internacional, instituciones de gobierno de distintos sectores, sector privado, sociedad civil organizada y otros) y así establecer alianzas y responsabilidades que permitan una acción sinérgica contundente.
- Superar el enfoque reduccionista de “pobreza” para enfatizar un enfoque de derechos, de juventud, de género y de desarrollo humano, significa que se abandone el apoyo económico desde una lógica de políticas compensatorias o la definición de estrategias focalizadas para cierta población, y establece la posibilidad de que esas estrategias incluyan a las poblaciones más vulnerables, sin excluir a otras poblaciones que viven otro tipo de exclusiones y enfrentan otros desafíos relevantes para su desarrollo. Se impone la evaluación de los

requisitos establecidos para ingresar al programa con el fin de considerar otros aspectos socioeconómicos de los jóvenes, que se complementen con los criterios establecidos por el la política pública y permitan responder al enfoque del programa para ajustarse aún más a las condiciones de vida de varios sectores de la población joven.

- Esta estrategia debe desarrollarse desde un enfoque territorial, que posibilite partir de las oportunidades que ofrecen las distintas zonas (rurales y urbanas) y que a la vez se oriente a consolidar polos de desarrollo, que aproveche las características regionales y locales buscando la apertura de puestos de trabajo con visión de desarrollo, que incluso facilite la generación de encadenamientos productivos para que los jóvenes puedan participar en emprendimientos productivos. Para potenciar los emprendimientos productivos se hace necesario contar con una banca de desarrollo para la juventud, que facilite créditos blandos y que flexibilice requisitos, plazos, etc. De lo contrario, la generación de emprendimientos no representaría un real mejoramiento de las condiciones de vida de quienes tienen la iniciativa, pues de acuerdo con los resultados de la presente evaluación, el desarrollo de emprendimientos no necesariamente genera mayores garantías que el ser asalariado, de modo que es conveniente reflexionar y plantear las condiciones básicas con que deben contar las y los jóvenes para consolidar sus ideas productivas y que esto redunde en una mejor calidad de vida.
- En términos estratégico-metodológicos, es importante articular la demanda laboral y la oferta de trabajo con una estrategia sólida y agresiva de intermediación del empleo, es decir, consolidar los mecanismos necesarios para que los jóvenes participantes puedan responder a los requisitos, que se demandan en los diferentes puestos y de esta forma aumentar las posibilidades de los jóvenes de obtener un espacio en el mercado laboral.
- Resultaría de especial importancia formalizar, por escrito, convenios con cámaras de comercio (tratando de articular la oferta y demanda) y empresas específicas, para la práctica laboral de los jóvenes, tomando en cuenta las capacidades de los participantes y las condiciones mínimas, y de esta manera asegurar la calidad de dicha experiencia, es decir, que tanto el programa como el “empleador” cuenten con información relativa de las competencias y capacidades de los jóvenes y las condiciones mínimas que se deben facilitar a ésta, entre otras.

- En caso de dar continuidad a la modalidad de capacitación para el empleo, se sugiere realizar una valoración integral de las aptitudes y habilidades del joven, pues de acuerdo con la revisión documental, algunas(os) participantes contaban con un perfil que se ajustaba más al componente “gestión microempresarial”; sin embargo, una vez que ingresaba a la modalidad para la que concursó, el joven no contaba con la posibilidad de trasladarse, aunque su perfil indicara que el cambio sería fructífero; por ello se recomienda realizar algún tipo de medición sobre capacidades, habilidades personales, intereses y aspiraciones. Es importante establecer alguna estrategia que permita seguir contando con los beneficios de un equipo interdisciplinario, reduciendo los riesgos que implica que personas deban asumir dentro del proceso funciones que no son propias de su formación. En este sentido, podría contarse con equipos itinerantes, que apoyan la labor de los hacedores y ejecutores que se encuentra en el campo (y que demostró ser un elemento potenciador de los procesos), o que se brinden procesos profundos de capacitación sobre las diferentes temáticas que el programa pretende abordar.
- Otra de las recomendaciones se orienta a la necesidad de efectuar un seguimiento a los jóvenes más allá de lo individual, ya que una vez que se encuentran realizando la experiencia laboral, para analizar en grupo las experiencias que generan las nuevas labores y retos que impone el insertarse en el ámbito del empleo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín. (Abril de 2015). *Talento humano para una ciudad competitiva*.
- Alkin, M. E. (1979). *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?*. Beverly Hills, CA: Sage. Athos.
- Arboleda Vélez, G. (2008). *Evaluación de políticas públicas*. Santiago de Cali: Editor.
- Arroyave Alzate, S. (Enero - julio de 2011). Las políticas públicas en Colombia: insuficiencias y desafíos. *FORUM*(1), 95-111.
- Barrigüete, M. (2013). Examen crítico de la relación entre empleo y educación en el contexto de la globalización. *Universidad Complutense de Madrid*, 12-28.
- Botero, P. (2011). Movimientos generacionales a partir de cinco experiencias de acción política en Colombia. *Nómadas*(34), 61-75.
- Castrillón, D. (2010). *Implicaciones jurídicas del cambio normativo del concepto de situación irregular en el código del menor al de protección integral en la ley de infancia y adolescencia*. Antioquia. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Castro Díaz-Balart, (2006). Impacto de las nuevas tecnologías en el desarrollo económico nacional. La experiencia cubana. En publicación: Universidad e investigación científica Vessuri, Hebe CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. ISBN: 978-987-1183-62-3
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 812 de 2003. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2013). *Cifras de trabajo infantil a nivel nacional*. Bogotá: DANE.
- Decreto 2663, Código Sustantivo del Trabajo (1950).
- Durán, E. e. (2003). *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- El Colombiano. (5 de Marzo de 2015). A 9,4% cayó el desempleo en Antioquia. *El Colombiano*.
- Feinstein, Osvaldo. En su ensayo "Evaluación Pragmática de Políticas Públicas, publicado por el CLAD.
- Gil, S. (2013). *Una mirada crítica a la política pública Fuerza Joven en su componente JAR (Jóvenes en Alto Riesgo) de Medellín en el período 2008-2011*. Global Impact. Trabajo infantil en Colombi. Bogotá: GI.
- Gobernación de Antioquia. (2014). *La erradicación del trabajo infantil como una prioridad de Antioquia la más educada*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Hernández, R. (2011). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. (U. d. Andes, Ed.) *Revista de Estudios Sociales*(4), 34-56.

- Humanium. (2012). *El Convenio N° 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil*. Buenos Aires.
- Jiménez, W. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Universidad Sergio Arboleda Rev*, 12(7), 31-46.
- Jiménez, W. G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Justicia, R. d. (30 de Agosto de 2012). Cada año, 600 menores son capturados en el país por asesinatos. *El Tiempo*, pág. 4.
- Kast, F. R. (2009). Teoría de la Organización y Administración Pública. En C. RAMIÓ.
- Krauskopf, D. (Noviembre - diciembre de 2005). Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva sociedad*(200), 141-153.
- Ley 1098, Código de la Infancia y la Adolescencia (8 de Noviembre de 2006).
- López, E. S. (2010). *il espadas, mil espacios : practicas espaciales juveniles emergentes en Medellin : afianzamientos y rupturas en la sociedad contemporanea*.
- Macías, J. E. (13 de Febrero de 2012). Las cifras, dispares con la realidad. *El Colombiano*.
- Martin, A. (2010). En busca de la eficiencia y la equidad en las políticas públicas. *Revista Políticas Públicas*(26), 26.
- Matus, G. (1996). *El método PES: Planeamiento Estratégico Situacional*. México.
- Medellín: Universidad de Antioquia.
- Medellin: Universidad de Medellin.
- Mojica, J. A. (26 de Agosto de 2012). Cada dos días se suicida un menor de edad en Colombia. *El Tiempo*.
- Mora, J. J. (26 de Junio de 2014). Análisis / El empleo y desempleo de los jóvenes en Colombia. *El Portafolio*, págs. <http://www.portafolio.co/opinion/analisis-el-empleo-y-desempleo-los-jovenes-colombia>.
- Moreno, m. (2011). *Políticas Públicas. Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas*,. Bolivia: ILPES-AECID.
- Moreno, Z. (2014). *Análisis del proceso de implementación de la política pública de promoción de estilos de vida saludable en ámbito escolar*. Bogotá.
- Muñoz, L. B. (2002 - 2009). Políticas integrales de juventud versus políticas afirmativas. Presupuestos para un debate. *Revista de Estudios de Juventud*(59).
- Nussbaum, M. (2009). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.



- Ocampo H, M. C. Enfoque de planeación estratégica situacional: Notas metodológicas para la formulación de políticas públicas;
- Ocampo, A. (2011). Ciudadanía juvenil, juventud y Estado: Discursos de gobierno sobre sus significados. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9 (1), 287-303.
- OIT. (2013). *Trabajo doméstico infantil: estimaciones mundiales 2012*. Ginebra: OIT.
- Ortíz, M. P. (12 de Octubre de 2011). Jóvenes que retan a la vida por un vacío emocional. *El Tiempo*.
- Ospina Mesa, C. M. (2007). *Participación juvenil y políticas públicas de juventud en el oriente antioqueño cercano*. Antioquia. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Otálvaro, B. (2007). En su investigación: “Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local”. *Ciencia Política*, 149-181
- Patiño, E. (2011). Género, participación y políticas públicas: en Colombia, espacios en construcción. *Plumilla educativa*(8).
- Portafolio, E. (22 de Mayo de 2012). Desempleo juvenil en Colombia llegó a 20,9%.
- Presidencia de La República, Colombia Joven. (2001). *Presente y futuro de los Jóvenes, Diálogo*. Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación Et al. (2008 - 2013). *Estrategia de hechos y derechos*. Bogotá: Mesa de participación infantil y juvenil.
- Propuestas de encuentro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(41).
- Ríos Casares, A. (2013). *La evaluación de políticas públicas en América Latina, propuestas*. México: Centro Regional de evaluación y resultados.
- Rodríguez, E. (2012). Políticas Públicas de juventud en América Latina: experiencia. *Pensamiento Iberoamericano*, 1-7.
- Roth, A. N. (Octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.(45), 1-14.
- Salazar Vargas, C. (2009). La definición de Política Pública. *Dossier*, 47-52.
- Salazar Vargas, C. .. (2011). Análisis de políticas públicas. *Agendas*, 43- 52.
- Sarmiento Ansola, L. (2012). *Política Pública de Juventud en Colombia* . Bogotá.
- Sen, A. (1985). Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures. *The Journal of Philosophy*, 169-221.
- Villa, N. E. (2012). Televisión, jóvenes y políticas públicas. *Etic@net*,(12),

## CIBERGRAFÍA

*Caracol Noticias*. (12 de Agosto de 2012). Recuperado el 13 de Mayo de 2013, de: <http://www.caracol.com.co/noticias/entretenimiento/mineducacion-el-analfabetismo-en-colombia-es-mayor-del-que-se-creia/20070907/nota/477314.aspx>

Dirección de planeación y análisis de políticas. (2009). Recuperado el 29 de Enero de 2014, de: <http://www.minsalud.gov.co/estadisticas/Estadsticas/Bolet%C3%ADn%20trabajo%20Infantil%20-Mayo%202011.pdf>,

El Universal. (12 de Abril de 2012). Empeora la situación para niños por conflicto armado: ONG. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/empeora-la-situacion-para-ninos-por-conflicto-armado-ong-71485>.

Escuela Nacional Sindical. (2013). Recuperado el 19 de Julio de 2013, de: [http://revistakavilando.weebly.com/uploads/1/3/6/3/13632409/la\\_problemtica\\_del\\_trabajo](http://revistakavilando.weebly.com/uploads/1/3/6/3/13632409/la_problemtica_del_trabajo)

Gobernación de Antioquia. (7 de Noviembre de 2013). *Gobernación de Antioquia*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2013, de: [http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/plandesarrollo/ordenanza/2\\_4juventud.html](http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/plandesarrollo/ordenanza/2_4juventud.html)

Hoyos, J. J. (12 de Agosto de 2012). Como corderos entre lobos. *El Colombiano*, Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/como\\_corderos\\_entre\\_lobos/como\\_corderos\\_entre\\_lobos.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/como_corderos_entre_lobos/como_corderos_entre_lobos.asp).

Inspiration. (Agosto de 2012). *Conflicto armado en Colombia*. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de: <http://www.inspiration.org/nosotros>.

Macías, J. (13 de febrero de 2012). Las cifras, dispares con la realidad. *EL COLOMBIANO*, pág. Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/las\\_cifras\\_dispares\\_con\\_la\\_realidad/las\\_cifras\\_dispares\\_con\\_la\\_realidad.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/las_cifras_dispares_con_la_realidad/las_cifras_dispares_con_la_realidad.asp).

MDE. (2015). *Oficina Pública para el empleo*. Recuperado el 29 de Mayo de 2015, de: <http://www.mdeinteligente.co/estrategia/convocatorias-laborales-trabajosihay-vacantes-en-medellin-oficina-publica-de-empleo/>

Medellín Cómo vamos. (5 de Septiembre de 2014). *Crisis de empleo en Medellín*. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de: <http://www.medellincomovamos.org/desempleo-cae-en-el-pais-pero-sigue-aumentando-en-medellin-y-el-area-metropolitana>

Medellin.edu. Recuperado el 29 de Mayo de 2015, de: <http://www.medellin.edu.co/index.php/m-institucional/mi-servicio-educativo/educacion-media/331-articulacion-de-la-educacion-media-con-la-formacion-tecnica-tecnologica-y-el-mundo-productivo>

OIT. (5 de Agosto de 2013). Recuperado el 22 de Febrero de 2014, de: <http://www.ilo.org/ipecc/Action/Education/lang--es/index.htm>

Red contra el trabajo infantil. (27 de Diciembre de 2012). *IV Encuentro Internacional contra el Trabajo Infantil*. Recuperado el 23 de Febrero de 2014, de: <http://www.redcontraeltrabajoinfantil.com/page/iv-encuentro-internacional-contra-el-trabajo-infantil>.

Universal. (12 de Abril de 2012). Recuperado el 6 de Mayo de 2013, de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/empeora-la-situacion-para-ninos-por-conflicto-armado-ong-71485>.

Universidad Nacional de Colombia. (2004). *En deuda con su infancia Informe Complementario al Informe de Estado Colombiano al Comité de Derechos del niño 1998-2003*. Recuperado el 13 de Febrero de 2014, de: <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/f>.

# ANEXOS

## Anexo A. Matriz de análisis Hacedores Política Pública de Juventud.

| PREGUNTA  | SOLUCIÓN  |
|---|---|
| <p>¿Cuál es su percepción del mercado laboral en los períodos 2006 – 2014? ¿Es mejor ahora o antes?</p> | <p>Los dos funcionarios, a quienes se hará referencia como F1 y F2 de la Alcaldía afirmaron que el mercado laboral se encuentra en una crisis que va de la mano de políticas públicas de educación precarias, pero más aún, de una cultura de la “servidumbre”, es decir, de una tendencia de los jóvenes por ser empleados, en lugar de ser empleadores.</p> <p>Desde la perspectiva del F2, basado en sus conocimientos en emprendimiento y empresarismo, y del mismo modo, gracias a su experiencia con más de 8500 beneficiarios del Banco de los Pobres, Banco de las Oportunidades, el mercado laboral en los años 2006 a 2010 es muy diferente a los de 2014, especialmente por las nuevas exigencias de los contratistas y concretamente, respecto a las ofertas laborales.</p> <p>Según el F2, el mercado laboral se ha canibalizado, lo que quiere decir que los empleadores tienden a contratar mano de obra barata, por resultados más que óptimos, y por ofertas limitadas en cuanto a beneficios.</p> <p>Lo anterior es apoyado por la F1, quien afirma que las estadísticas tienden a que las grandes empresas han optado por la vinculación a través de agencias de empleo, como una estrategia de “desligue” de obligaciones éticas, o mejor, como una forma de acceder a mano de obra no calificada con proyecciones a la cualificación dentro de las empresas.</p> <p>Por otra parte, gracias a las políticas públicas de Desarrollo Económico, se han gestado grandes avances, como lo son las “Oficinas de Apoyo al Empleo”, en donde a partir del convenio entre la Secretaría de Desarrollo Económico, el Ministerio del Trabajo y Universidades de la ciudad, se ha diseñado un modelo de facilitación para el empleo, lo que no existía en los años 2006 a 2013.</p> <p>Según los dos entrevistados, no se puede decir qué época es mejor o peor, lo que sí se puede decir es que la administración pública que viene trabajando desde hace 6 años, ha impactado de forma positiva las condiciones del mercado laboral, en especial porque la administración se ha enfocado en políticas públicas y programas que han dado origen a las nuevas tendencias del emprendimiento, a saber, Capital Semilla, Emprender para la Vida y apoyo a las UPA (Unidades productivas).</p> |
| <p>¿Cómo compara usted la situación laboral de Medellín respecto al departamento y al país?</p>         | <p>Según los entrevistados, Medellín se ha visto impactada positivamente por las políticas públicas de empleo, lo que se debe al fortalecimiento del marco normativo que, para los consultados, son los siguientes lo más aportantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ordenanza 16/2003.</b> Adopta la Política Pública Departamental de Juventud Antioquia. <b>Art. 5.</b> Define 10 líneas de acción: Convivencia, Democracia, Salud, Mundo laboral, Ciencia y tecnología, Acción a jóvenes en condiciones especiales, identidades y expresiones culturales; deporte recreación y tiempo libre; Medio ambiente y Jóvenes discapacitados. <b>Art. 7.</b> Sistema Departamental de Juventud. 3 clases de instancias: Estatales, Sociales y Mixtas.</li> <li>- <b>Ordenanza N° 19,</b> del 15 agosto de <b>2006.</b> Creación del Consejo Departamental de Juventud - CDJ</li> <li>- <b>Decreto N° 2171,</b> 13 octubre de <b>2006.</b> Reglamenta la Ord. 19 de 2006, Creación CDJ</li> <li>- <b>Decreto 2113,</b> 27 agosto de <b>2009</b> Modifica parcialmente Decreto 2171 y el art 6°Ord 19. define fecha de elección unificada de los Consejos Municipales de Juventud el 06 de noviembre de 2009.</li> <li>- <b>Decreto 2501,</b> 22 septiembre de <b>2010</b> Modifica Art1° del Decreto 2113 del 27 agosto de 2009</li> </ul>  |

| PREGUNTA   | SOLUCIÓN   |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Decreto 3254</b> del 13 dic. 2010, Convoca a la elección del CDJ.</li> <li>- <b>Día de la Democracia Juvenil</b>, el primer viernes de cada año: Elección unificada de CMJ</li> <li>- Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil – PEDJ con visión a 10 años, 2006 - 2015. <u>Componente Estratégico</u>: 4 líneas Estratégicas, 10 programas y 28 proyectos.</li> <li>- <b>Directiva N°002 del 19 de febrero de 2010</b>. Procuraduría General de la Nación. PPNJ, Coordinadores J, Plan de J. incluido Planes de Desarrollo y elección de Consejos de Juventud.</li> <li>- <b>Estatuto de Ciudadanía Juvenil</b>, aprobado Congreso en diciembre 13 de 2011, a la fecha sin sanción presidencial.</li> </ul> <p>En el caso del Departamento, el funcionario de la Gobernación, F3, éste afirma que los programas de juventud si bien tienen un enfoque integral, se han concentrado en las condiciones a mejorar tras el diagnóstico realizado en el año 2010 y que fueron fundamento para el PEDJ, en donde los puntos a mejorar se traducen en las realidades evidenciadas para tal año. Lo anterior fue información suministrada por el F3 en el marco de esta investigación, y según el entrevistado, confirma que actualmente las condiciones se ven positivas, en especial por programas ligados al PEDJ, especialmente en lo que concierne a educación, inclusión y emprendimiento, como el caso de Capital Semilla para Antioquia, y programas concretos para sectores como el Agro y el del servicios.</p>  |
| <p>¿Sabe usted cuál es la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral?</p> | <p>En el marco de Medellín y Antioquia la más educada, se han gestado políticas públicas y programas de alto impacto que ha modificado la realidad vista en la encuesta de calidad de vida de 2010 y que se han evidenciado en la encuesta de calidad de vida del año 2013. Según los tres encuestados, la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 es realmente positiva en torno a los esfuerzos de la administración municipal y departamental, en especial porque es una de las pocas comunas que cuenta con la Oficina para el Empleo, además por ser una de las comunas más céntricas en donde la zona industrial se ha empezado a gestar desde el año 2010.</p> <p>En este tema la F1. afirma que Belén es una de las Comunas con mayor participación en los programas de fortalecimiento empresarial desarrollado por jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, lo que se demuestra con las estadísticas emanadas del comportamiento de emprendedores por comunas desarrollado en 2014 por la incubadora CRÉAME, quien definió a Belén como la Comuna con mayor participación en eventos de creación, fortalecimiento y apoyo empresarial, dando como resultado en 2014, un total de 3418 empresas asesoradas, creadas, legalizadas y fortalecidas todas bajo la representación de jóvenes.</p> <p>Es notoria también la contribución que hace el F3 quien afirma que respecto a programas de política pública de juventud para el Departamento como lo son las Escuelas de Agentes Locales de Juventud, los LABS Antioquia joven y el programa de Jóvenes con Oportunidades, han sido la base para el desarrollo de los denominados “Escenarios de encuentro”, en donde el joven del Departamento se encuentra, se capacitan y crecen de la mano de la política pública incluyente.</p> <p>De modo crítico, se evidencia en el enfoque de las políticas públicas de juventud Departamentales, la tendencia de Nassbaum (2012), enfáticamente en su planteamiento sobre las capacidades, diferenciadas por la autora en capacidades internas como aquellas que no son innatas y las capacidades combinadas.</p> <p>En el caso del PEDJ, las primeras que se refieren a aquellas aptitudes desarrolladas por la persona en interacción con su medio social, su educación, su salud y su entorno en general, están inmersas en programas tales como “Política Pa´mujeres”, el cual lidera la Secretaría de Equidad de Género para las mujeres y está dirigido a mujeres con aspiraciones a cargos de elección popular y fue diseñado para el entrenamiento de competencias para el desarrollo de conocimientos, capacidades, destrezas y habilidades para el protagonismo Feria de la Transparencia: En La más Educada no se pierde un peso.</p> <p>La Gobernación y las Alcaldías municipales dan a conocer a toda la comunidad Como se invierten los recursos públicos y desde el programa @Antioquia Joven se lidera para las y</p> |

| PREGUNTA   | SOLUCIÓN   |
|--|--|
|  | <p>los jóvenes una charla sobre proyecto de vida y la oferta De oportunidades que la Gobernación tienen para ellos, todo con un enfoque en las capacidades de cada individuo, esto como uno de muchos ejemplos.</p> <p>Las segundas hacen referencia a las oportunidades que ese mismo medio social pone a disposición de la persona para hacer valer las primeras y que así mismo son puestas en marcha por la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Secretaría de Juventud para Antioquia como “Jóvenes anfitriones”, entendido como un proceso de formación que lidera la Secretaría de Productividad y Competitividad en articulación con Parques Educativos y Antioquia Joven; el cual busca capacitar a las y los jóvenes de la zona para que sean ellos mismos los anfitriones de sus Parque Educativo. Conocen temas de historia, medio ambiente, cultura y patrimonio para garantizar a lugareños y visitantes la mejor experiencia en su visita, todo con proyectos empresariales de apoyo a la cultura e idiosincrasia.</p>  |
| <p>¿Cuál es su punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?</p>                 | <p>Existe una respuesta homóloga y compartida entre los tres entrevistados y esta es: lo más grave NO es la educación o la falta de educación, es la falta de CULTURA del buen empleo.</p> <p>Lo anterior parece ser parte del argot de funcionarios públicos y se expresa mejor al decir que según los encuestados, el “Buen empleo” es aquella ocupación lucrativa al que un joven pueda acceder y que tenga dos características básicas: el respeto de la dignidad y la remuneración justa.</p> <p>Según el F2, respecto a la falta de cultura del buen empleo, una de las afectaciones más graves son las condiciones que actualmente ofrecen las empresas para con los empleados, ya que se evidencia una falta de cultura de la justicia por parte de algunos empleadores, que según estudios de los CEDEZOS<sup>3</sup>, posiblemente también se deba a la falta de capacitación de las empresas en torno a las condiciones y responsabilidades que tienen como contratistas.</p> <p>La F1 afirma además que si bien la educación es un punto que posiblemente pueda impactar la vinculación de los jóvenes al mundo laboral, también es cierto que la nueva tendencia de las empresas contratistas es la de “iniciación de carrera técnica in situ”, lo que quiere decir que las empresas se inclinan por formar a sus empleados en saberes concretos y funcionales para sus funciones dentro de la misma organización.</p> <p>El F3 afirma además que la educación se puede convertir no solo en una entrada a un mercado laboral más competido, sino también en una barrera en lo que se requiere a la super calificación, ya que las demandas de las empresas se han vuelto contradictorias, ya que solicitan experiencia, pero a su vez, se ven intimidadas por las personas altamente calificadas y por sus salarios.</p> <p>En síntesis, los tres entrevistados concuerdan en que es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral es la falta de CULTURA del buen empleo, la falta de oferta justa de los empleadores y la relación entre educación y oportunidades.</p> |
| <p>¿Cuáles piensa usted que son las salidas a los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?</p> | <p>Los tres encuestados concuerdan en que la ÚNICA salida es el denominado “Triángulo de Sábato”, en donde existe una relación de apoyo entre la administración pública, las entidades educativas y el sector empresarial, en donde entre los tres actores se ajusten y gesten políticas públicas actualizadas, inclusión y de proyección, todas de trasnversalización, lo que quiere decir que no solo se diseñen políticas públicas y programas contextualizados y acordes a las necesidades, sino a las demandas del sector empresarial y del mercado laboral.</p> <p>Como un ejemplo de estas políticas, el Dr. Higuita afirma que un ejemplo a seguir es el de Australia, quien desde el Departamento de Economía, diseña políticas que han sido resultado de estudios aplicados a empresas de todos los sectores, y de esta forma las universidades públicas y privadas tienen la oportunidad de diseñar sus programas con base</p>  |

<sup>3</sup> Los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal son organismos articuladores que buscan fortalecer la economía territorial mediante la generación de empleo, emprendimiento, desarrollo y consolidación de micro y famiempresas en función de los cluster estratégicos de la ciudad.

| PREGUNTA  | SOLUCIÓN  |
|---|---|
|   | en los requerimientos concretos del mercado.  |
| <p>¿Cuáles piensa usted son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?</p>  | <p>Las causas sin lugar a dudas son la falta de una guía ética para la formulación de políticas públicas incluyentes y sobre todo funcionales para todos los segmentos poblacionales, ya que, según el F3, las políticas públicas son tan generalizadas, que pueden conducir a la discriminación de algunos segmentos.</p> <p>Respecto a este tema, la F1 afirma que dicha discriminación si existe, aunque no de un modo explícito, ya que las políticas públicas – a modo de ejemplo – de emprendimiento, no se hacen visibles en corregimientos alejados del casco urbano, lo que lleva a la población rural a la no vinculación.</p> <p>En este sentido, las causas de la no vinculación laboral de los jóvenes pueden entenderse en la siguiente relación:</p> <p>A falta de educación, mayor probabilidad de no vinculación laboral.</p> <p>A falta de políticas públicas incluyentes, mayor probabilidad de discriminación.</p> <p>A falta de cultura del buen trabajo, mayores inequidades y relaciones laborales injustas.</p> |
| <p>¿Cuál cree que es la relación que hay y que debería haber entre vinculación laboral de los jóvenes y educación?</p>  | <p>Los tres entrevistados han concluido que la relación existente debe ser la del modelo del Triángulo de Sábado. (Integración total entre Estado, Educación y Empresa).</p>  |
| <p>¿Cree usted que la institución a la que pertenece, conoce y gestiona asertivamente las políticas públicas de juventud que posibilitan una vinculación laboral de los jóvenes de una forma activa y positiva?</p> | <p>Los tres entrevistados han afirmado que si bien el sistema tiene problemas, la gestión si es asertiva, sin embargo faltan aspectos tales como mayor información y estrategias de divulgación de las políticas públicas, ya que en ocasiones se han evidenciado convocatorias desiertas a causa de esta deficiencia.</p>  |
| <p>¿Quién tiene la mayor responsabilidad al momento de gestionar las políticas públicas de juventud en virtud de la vinculación laboral de los jóvenes?</p>   | <p>Los tres entrevistados han afirmado que el trabajo es conjunto, iniciando desde la administración pública y desembocando en las Juntas de Acción Comunal, las UPA y todas las agremiaciones, incluyendo las entidades educativas y las empresas, tal como se concreta en el triángulo de Sábado.</p>   |
| <p>¿Cuál es el papel de la institución a la que usted pertenece en virtud del buen desarrollo de la política pública de juventud en el marco de empleabilidad?</p>  | <p>Concretamente se debe obedecer al mandato que ha dado origen a los cargos, sin embargo los tres entrevistados concuerdan en que el papel es el de diseñar, ejecutar y MEDIR la política pública a partir de estudios como éste.</p>  |
| <p>¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la</p>   | <p>Cultura del buen trabajo<br/>Educación<br/>Equidad<br/>Contextualización</p>   |

| <b>PREGUNTA</b>   | <b>SOLUCIÓN</b>   |
|---|---|
| <p>comuna 16 se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?</p>  | <p>Trabajo en conjunto<br/>Triángulo de Sábado<br/>Oportunidades reales</p>   |
| <p>¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 no se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?</p>          | <p>Falta de la cultura del buen trabajo<br/>Discriminación<br/>Autosegregación<br/>Violencia<br/>Cultura familiar</p>                 |
| <p>¿Cuál debe ser el enfoque que la administración pública debe tener para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral?</p> | <p>El enfoque en la tripleta del Triángulo se Sábado, donde todos los sectores trabajen en conjunto (Estado, Educación y Empresa)</p> |
| <p><b>OBSERVACIONES:</b></p>  |   |



## Anexo B. Instrumento de consulta.

En el marco de la investigación “ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD DE ANTIOQUIA “PEDJ 2006-2015” EN DESARROLLO DE LA “LÍNEA DE ACCIÓN VINCULACIÓN DE LOS JÓVENES AL MUNDO LABORAL” EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN PARA EL PERÍODO 2006-2014”, se ha diseñado el siguiente instrumento, a fin que usted de forma voluntaria responda las siguientes preguntas y genere observaciones que considere pertinente citar.

Yo \_\_\_\_\_, identificado con cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad número \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ certifico que las respuestas que a continuación daré, lo he hecho de forma voluntaria y en ningún momento mis observaciones representan la visión de la institución a la cual pertenezco.

Firma \_\_\_\_\_

Identificación \_\_\_\_\_

### **Ficha de entrevista estructurada dirigida a docentes y rectores de colegios y universidades de la Comuna 16 - Barrio Belén de la Ciudad de Medellín.**

|  |  |
|--|--|
| Fecha  |  |
| Nombre   |  |
| Ocupación  |  |
| Institución  |  |
| ¿Sabe usted cuál es la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuál es su punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuáles piensa usted que son las salidas a los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuáles piensa usted son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuál cree que es la relación que hay y que debería haber entre vinculación laboral de los jóvenes y educación?  |  |
| ¿Cree usted que la institución a la que pertenece, conoce y gestiona asertivamente las políticas públicas de juventud que posibilitan una vinculación laboral de los jóvenes de una forma activa y positiva? |  |
| ¿Quién tiene la mayor responsabilidad al momento de gestionar las políticas públicas de juventud en virtud de la vinculación laboral de los jóvenes?   |  |
| ¿Cuál es el papel de la institución a la que usted pertenece en virtud del buen desarrollo de la política  |  |

|  |  |
|--|--|
| pública de juventud en el marco de empleabilidad?  |  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?             |  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 no se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?          |  |
| ¿Cuál debe ser el enfoque que la administración pública debe tener para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral? |  |
| <b>OBSERVACIONES</b>   |  |

**Ficha de entrevista estructurada dirigida estudiantes de colegios y universidades de la Comuna 16 - Barrio Belén de la Ciudad de Medellín**

|  |  |
|--|--|
| Fecha  |  |
| Nombre   |  |
| Ocupación  |  |
| Institución  |  |
| ¿Cuáles son sus perspectivas laborales en el corto plazo?  |  |
| ¿Sabe usted cuál es la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuál es su punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuáles piensa usted que son las salidas a los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuáles piensa usted son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuál cree que es la relación que hay y que debería haber entre vinculación laboral de los jóvenes y educación?  |  |
| ¿Cree usted que la institución a la que pertenece, conoce y gestiona asertivamente las políticas públicas de juventud que posibilitan una vinculación laboral de los jóvenes de una forma activa y positiva? |  |
| ¿Quién tiene la mayor responsabilidad al momento de gestionar las políticas públicas de juventud en virtud de la vinculación laboral de los jóvenes?   |  |
| ¿Cuál es el papel de la institución a la que usted pertenece en virtud del buen desarrollo de la política pública de juventud en el marco de empleabilidad?  |  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 se vinculen laboralmente de una forma adecuada,   |  |

|  |  |
|--|--|
| justa y oportuna?  |  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 no se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?          |  |
| ¿Cuál debe ser el enfoque que la administración pública debe tener para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral? |  |
| ¿Conoce o hace parte de algún programa de vinculación laboral para jóvenes? Dé sus perspectivas al respecto  |  |
| <b>OBSERVACIONES</b>   |  |

**Ficha de entrevista estructurada dirigida a ejecutores de la Política Pública de Juventud de la Ciudad de Medellín**

|  |  |
|--|--|
| Fecha  |  |
| Nombre   |  |
| Ocupación  |  |
| Institución  |  |
| ¿Cuál es su percepción del mercado laboral en los períodos 2006 – 2014? ¿Es mejor ahora o antes?   |  |
| ¿Cómo compara usted la situación laboral de Medellín respecto al departamento y al país?   |  |
| ¿Sabe usted cuál es la realidad en cuanto a la vinculación de los jóvenes de la comuna 16 al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuál es su punto de vista sobre qué es lo más grave que afecta la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuáles piensa usted que son las salidas a los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuáles piensa usted son las causas y efectos de los problemas más graves que impiden la vinculación de los jóvenes al mundo laboral?  |  |
| ¿Cuál cree que es la relación que hay y que debería haber entre vinculación laboral de los jóvenes y educación?  |  |
| ¿Cree usted que la institución a la que pertenece, conoce y gestiona asertivamente las políticas públicas de juventud que posibilitan una vinculación laboral de los jóvenes de una forma activa y positiva? |  |
| ¿Quién tiene la mayor responsabilidad al momento de gestionar las políticas públicas de juventud en virtud de la vinculación laboral de los jóvenes?   |  |
| ¿Cuál es el papel de la institución a la que usted pertenece en virtud del buen desarrollo de la política pública de juventud en el marco de empleabilidad?  |  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16   |  |

|  |  |
|--|--|
| se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?  |  |
| ¿Cuáles cree usted son los factores más determinantes para que los jóvenes de la comuna 16 no se vinculen laboralmente de una forma adecuada, justa y oportuna?          |  |
| ¿Cuál debe ser el enfoque que la administración pública debe tener para asegurar el cumplimiento de la política pública de juventud en virtud de la vinculación laboral? |  |
| <b>OBSERVACIONES</b>   |  |

## Anexo C. Consentimiento Informado

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo \_\_\_\_\_ identificado con cédula de ciudadanía número \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ autorizo al señor LUIS FERNANDO MUÑOZ POSADA, estudiante de la UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN, para que utilice la información suministrada en el encuentro realizado el \_\_\_\_\_ en la ciudad de Medellín, esto con fines académicos no lucrativos, a fin de aportar al estudio titulado ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD DE ANTIOQUIA “PEDJ 2006-2015” EN DESARROLLO DE LA “LÍNEA DE ACCIÓN VINCULACIÓN DE LAS Y LOS JÓVENES AL MUNDO LABORAL” EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN PARA EL PERÍODO 2006-2014.

-----  
**Firma**