

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA



PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN

# Política Nacional de Juventud

## Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN

POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD  
Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005 - 2015

ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

FRANCISCO SANTOS CALDERÓN  
VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

BERNARDO MORENO VILLEGAS  
DIRECTOR  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

NICOLÁS URIBE RUEDA  
DIRECTOR  
PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN

SANDRA LILIANA ARANGO LOPERA  
ASESORA  
PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN

Equipo Política de Juventud:  
Ralf Dillmann Trau (coordinador)  
Margarita María Ocampo Areiza  
Ana María Ospina Ospina

•

Realización e Impresión:  
La Imprenta Editores Ltda.  
Dirección de Arte y coordinación:  
Hilda María Gómez D.  
Corrector de estilo:  
Mario González

ISBN: 958-18-0298-3

Bogotá, D. C. Colombia, octubre de 2004

# Índice

PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN	8
Primera parte:	
Situación de los Jóvenes y de las Políticas de Juventud en Colombia	10
Caracterización sociodemográfica	10
Migración interna de la población juvenil	13
Situación de la población juvenil en cuanto a participación en la vida pública, la solidaridad y la convivencia	13
Mecanismos legales y jurídicos que regulan la “participación formal” de adolescentes y jóvenes	13
Participación política	14
Conflicto armado	16
Situación de los jóvenes en el acceso a bienes y servicios públicos	17
Participación en la oferta pública y privada	17
Afilación al sistema de seguridad social	19
Salud sexual y reproductiva	20
Consumo de sustancias psicoactivas	21
Salud mental	22
Educación	23
Situación de los jóvenes en relación con oportunidades económicas, sociales y culturales	24
Situación de las Políticas de Juventud en Colombia	27
Normas y documentos de Política de Juventud	27
Producción de conocimiento sobre juventud	29
Logros y dificultades de la Política de Juventud en Colombia	30
Lecciones aprendidas	32
Segunda parte:	
Fundamentos de la Política Nacional de Juventud	35
Enfoque de la Política de Juventud: expansión de las capacidades de los jóvenes	35
Criterios de la Política Nacional de Juventud	36
Expansión de capacidades institucionales	36
Énfasis en lo local	37
Equidad y pluralidad	37
Enfoque de género	37
Adolescencia y juventud	38
Los derechos de los jóvenes	38
Perspectiva poblacional para incidir en lo sectorial	39
Apropiación presupuestal	39
La relación con los Planes de Desarrollo	39
Tercera parte:	
Objetivo y Ejes Estratégicos	40
Objetivo	40
Ejes estratégicos	40
1. Participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia	40
2. Acceso a bienes y servicios públicos	42
3. Oportunidades económicas, sociales y culturales	43
Cuarta parte:	
Implementación de la Política Nacional de Juventud	46
Glosario	55
Bibliografía	60
Páginas web consultadas	63

*El Programa Presidencial Colombia Joven contempla entre sus principios la necesidad de evitar toda discriminación, especialmente aquella dirigida contra las mujeres. No obstante, con el fin de evitar la sobrecarga visual de usar en español los/las para subrayar la existencia de los dos sexos, en este texto se ha optado por el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.*

**Agradecimientos especiales a las siguientes personas que aportaron  
en la construcción de la Política Nacional de Juventud:**

Adriana Infante, Jóvenes en Acción-SENA  
Alejandro Acosta, CINDE  
Alejandro Dueñas, Estudiante de Derecho  
Alejandro Reinoso, Chile  
Alexander Benavides, Federación Nacional de Departamentos  
Álvaro Avendaño, Corporación Paisajoven  
Ana María Convers, Fundación Restrepo Barco  
Ana María Donatto, ACJ - YMCA  
Ángela María Robledo, Universidad Javeriana  
Angélica Ocampo, Universidad Javeriana  
Arnulfo Mantilla, Departamento Nacional de Planeación  
Blanca Cardona, PNUD  
Brett Alessi, Estados Unidos de América  
Camilo Augusto Sánchez, CEC  
Camilo Montes, SENA  
Camilo Peña, Alcaldía Mayor Bogotá  
Carlos Andrés Bermúdez, Personería de Bogotá  
Carlos Andrés Rincón A. , Personería de Bogotá  
Carlos Córdoba, Consultor  
Carlos Medina, Departamento Nacional de Planeación  
Carlos Plaza, Ministerio de Protección Social  
Carmen Helena Vergara, Ministerio de Protección Social  
Carolina Gutiérrez, Ministerio del Interior y de Justicia  
Casimiro Cabrera, ONIC  
César Darío Guisao, Gobernación de Antioquia  
Clara Leal, ICBF  
Constanza Ortega, ARD Colombia  
Cristian Urrego, Consultor  
Dacil Acevedo Riquelme, Panamá  
Daniel Espíndola, Uruguay  
Diana María Arbeláez, Gobernación de Caldas  
Derly Méndez, Consultora  
Enrique Larrarte, ONIC  
Ernesto Rodríguez, Uruguay  
Farol Andrea García, Profamilia  
Felipe Hoyos, Universidad Javeriana  
Fernando Gómez Mejía, Ministerio del Interior y de Justicia  
Francisco Cevallos Tejada, Ecuador  
Germán Cabrera, ICBF  
Gloria Bonder, Argentina  
Harold Zuluaga, Gobernación del Valle del Cauca  
Helena Useche, GTZ  
Hugo Alberto Díaz, Independiente  
Humberto Abaunza, Nicaragua  
Irene Hernández, UNIFEM  
Iván Camilo Peña, Jóvenes Constructores de Paz  
Jaime Andrés Gómez, GTZ  
Jaime Martínez, CIJUS Universidad de Los Andes  
Jaime Sánchez, Personería de Bogotá  
Jairo Arboleda, Banco Mundial  
Jairo Cano, Consultor  
Javier Lasida, Uruguay  
Javier Pineda, CIJUS Universidad de Los Andes  
Javier Sabogal, Unión Colombiana de Jóvenes  
Jesús Martínez, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Jorge Escobar, Viva La Ciudadanía  
Jorge Luis Rodríguez, Polo Joven

José Miguel Abad, Paraguay  
 Juan Carlos Bermúdez, Red Camaleón  
 Juan Carlos León, Federación Colombiana de Municipios  
 Juan David Ortega, ARD Colombia  
 Juan Felipe Sánchez, Estados Unidos  
 Judith Sarmiento, Consejería Presidencial Equidad Para La Mujer  
 Julián Andrés Flórez, CMJ Pereira  
 Karol Andrea García, Profamilia Joven  
 Leonard Germán Torres, Corporación Kes\_Kiwa  
 Libardo Sarmiento, Consultor  
 Licerio Camey, Guatemala  
 Liliana La Rosa, Perú  
 Lina Arango, GTZ  
 Lucy Wartenberg, UNFPA  
 Luis Alejandro Gutiérrez, Redepaz  
 Luis Carlos Ramírez, Gobernación de Cundinamarca  
 Luis Cisnero, Perú  
 Luis Eduardo Celis, Consultor  
 Luz Elena Monsalve, Ministerio de Protección Social  
 Maddi Azpiroz, Francia  
 Magda Palacio, OPS/OMS.  
 Manuel Roberto Escobar, Universidad Central  
 María Carolina Rincón, Personería De Bogotá  
 María Elena Mora, GTZ  
 María Eugenia Osorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Mario Gómez, Fundación Restrepo Barco  
 Martha Lucía Orozco, IICA  
 Martha Muñoz, ACJ-YMCA  
 Martin Hopenhayn, Chile  
 Martine Dirven, Chile  
 Mateo Restrepo, ICBF  
 Mauricio Zorrilla Bolaños, CMJ Bugalagrande  
 Melania Portilla, Costa Rica  
 Mercedes Jiménez, Unicef  
 Mercedes Vargas, Fundación Luis Carlos Galán  
 Miguel Ángel Piñeros, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Miguel Barrios, Universidad Nacional  
 Mónica Arcila, IICA  
 Olga Nirenberg, Argentina  
 Olga Sorzano, Departamento Nacional de Planeación  
 Oscar Dávila León, Chile  
 Oscar Muñoz, Ministerio de Protección Social  
 Oscar Useche, Consultor  
 Paola Silva, Fundación Social  
 Patricia Ballesteros, Programa Presidencial Colombia Joven  
 Patricia Ramírez, Ministerio de Protección Social  
 Patricia Tinoco, OIM  
 Pilar Montaguth, Departamento Nacional de Planeación  
 Rene Bendit, Alemania  
 Ricardo Daza, Consultor  
 Ricardo Rodríguez, IICA  
 Roland Angerer, Plan Internacional  
 Sabine Speiser, Alemania  
 Sandra Ardila, Programa Presidencial Colombia Joven  
 Sandra Mireya Gordillo, Profamilia  
 Sergio Balardini, Argentina  
 Steve Adames Bernal, Consejo Nacional de Planeación  
 Tiziana Clerico, ACNUR  
 Viviana Barberena, GTZ

8.005 jóvenes y 1.601 adultos de 23 departamentos del país  
 en las Mesas del Diálogo Nacional " Presente y Futuro de los Jóvenes", realizado en el año 2002.

## PRESENTACIÓN

**E**sta es la primera Política Nacional de Juventud que, gracias a haber sido desarrollada paralelamente a una serie de instrumentos no solamente útiles, sino también necesarios para su implementación, tiene augurado un mejor futuro que los anteriores intentos de crear un marco general para orientar la actividad del Estado y de la sociedad en relación con la población joven de Colombia.

Un Sistema Nacional de Información sobre Juventud que hace posible generar conocimiento sobre la situación de los jóvenes y tomar decisiones de manera informada y responsable; una estrategia en desarrollo de asistencia y apoyo a la gestión desde las Entidades Territoriales que permite pensar que este esfuerzo en favor de los jóvenes es sustentable en el tiempo; unas herramientas técnicas para la construcción de agendas concertadas con los diferentes sectores sobre prioridades definidas; y la perspectiva de empezar a construir a partir de

2005 un Plan Decenal de Juventud mediante el cual consolidar una visión de Estado sobre el tema de juventud, son algunos de los más importantes elementos que acompañan las posibilidades reales para que nuestro país cuente con una bitácora de vuelo coherente, posible y exigente con la cual la sociedad pueda dar el lugar que corresponde y la atención que se merece un grupo poblacional fundamental para construir el perfil de la sociedad colombiana de hoy y del futuro.

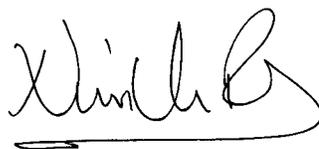
Nunca sobra mencionar que la Política Nacional de Juventud no es el conjunto de actividades que realiza el Programa Presidencial Colombia Joven, sino todos los esfuerzos y acciones que se adelantan desde las diferentes instituciones sectoriales de la administración pública y cuyos destinatarios principales, directa o indirectamente, son los jóvenes. En ello se concentran precisamente su complejidad y su dimensión y se perfilan en consecuencia sus posibilidades.

En este sentido, es importante resaltar que lo que subyace al propósito del Gobierno Nacional de construir e implementar una Política Nacional de Juventud es la intención de crear las condiciones necesarias en el Estado y en la sociedad para que los jóvenes puedan participar en la configuración de la sociedad en la que viven, al mismo tiempo que buscan su perfeccionamiento y realización como personas.

Sin embargo, con la socialización del enfoque, los criterios, los ejes estratégicos que se incorporan en esta Política y las herramientas que se ponen a disposición para su implementación, no se ha llegado al final del camino que es necesario recorrer para lograr los objetivos que nos trazamos. Muy por el contrario, apenas se da inicio a una nueva etapa en la cual debemos demostrar que también es posible pensar en Colombia desde una perspectiva que involucre los intereses, aportes y necesidades de las

personas más jóvenes. Pero también es una etapa clave para demostrar el verdadero grado de madurez en el que la sociedad colombiana se encuentra para asumir con responsabilidad los retos y oportunidades que se le plantean a partir de la evolución lograda en estos temas durante los últimos años.

Por último, quiero agradecer a todos los actores sociales e institucionales que participaron en la elaboración de esta Política Nacional de Juventud. Sin la colaboración de todos ellos no hubiese sido posible sacar adelante esta propuesta, que no solamente es innovadora en nuestro medio, sino que también nos pone a la vanguardia en América Latina.



**NICOLÁS URIBE RUEDA**  
Director  
Programa Presidencial  
Colombia Joven

# INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 *"Hacia un Estado Comunitario"*<sup>1</sup> establece que **"se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud con una visión a diez años, con base en la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales"**<sup>2</sup>. En cumplimiento de este mandato legal, el Programa Presidencial Colombia Joven asume la responsabilidad de animar y convocar a las distintas fuerzas sociales en torno a la formulación de un Plan Estatal con visión de largo plazo.

La Política Nacional de Juventud contenida en este documento sienta las bases para el Plan Decenal de Juventud y ha sido construida con la participación de la juventud colombiana y de las instituciones y organizaciones que trabajan con este grupo poblacional. La base para su formulación son los resultados de las Mesas de Diálogo "Presente y Futuro de los Jóvenes"<sup>3</sup>, realizadas en el año 2002 y en las cuales tomaron parte aproximadamen-

te 8.000 jóvenes y 1.600 adultos, así como el conjunto de estudios, investigaciones y documentos, y los consensos a que se ha dado lugar en diversos escenarios de debate y discusión. De particular importancia en el proceso de diseño de la Política Nacional de Juventud fueron los siguientes escenarios:

- Seminarios de discusión con profesionales que trabajan con jóvenes, coordinadores de entes especializados en juventud de diversos departamentos y municipios, y jóvenes integrantes de los Consejos de Juventud.
- Cuatro foros especializados con actores claves (organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, universi-

---

<sup>1</sup> Ley 812 de 2003.

---

<sup>2</sup> Capítulo II, sección C: Construir Equidad Social.

---

<sup>3</sup> Programa Presidencial Colombia Joven. *Diálogo Nacional "Presente y Futuro de los Jóvenes"*. Sistematización de las Mesas de Diálogo. Bogotá, diciembre 2003.

dades y organizaciones juveniles), a los cuales fueron invitadas cerca de cincuenta instituciones que hicieron aportes desde su campo específico de conocimiento y experiencia.

- Discusión pública en la página web del Programa Presidencial Colombia Joven, a través de la cual se recibieron aportes de diferente índole.
- Un foro virtual moderado por el Centro Latinoamericano sobre Juventud, en el que participaron activamente sesenta expertos de Alemania, Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos, al igual que representantes de la UNESCO y del BID.

La Política Nacional de Juventud recoge los compromisos y las tareas del Gobierno Nacional en relación con las condiciones de desarrollo de la juventud y propone para la discusión un conjunto de temas, perspectivas y prioridades que permitan centrar la construcción del Plan Decenal.

No es un plan de acción del Programa Presidencial Colombia Joven ni la sumatoria de los planes, proyectos y servicios para los jóvenes en Colombia a partir de las responsabilidades sectoriales. Su intención es establecer una serie de prioridades de la Nación colombiana respecto a la juventud, con miras a orientar actividades, recursos y esfuerzos institucionales, tanto públicos como privados.

La Política Nacional de Juventud plantea como EJES ESTRATÉGICOS *dinamizar la participación de los jóvenes en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia*, promoviendo la formación ciudadana y para la paz; *fomentar el acceso a bienes y servicios públicos*, animando a las entidades territoriales y los organismos no gubernamentales para el diseño de las Políticas de Atención a la Población Juvenil mediante el impulso de la participación y la institucionalización de programas para dicha población; y *promover oportunidades económicas, sociales y culturales*, incluyendo las dimensiones que permiten a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país.

El presente documento está estructurado en cuatro partes. La primera de ellas, *Situación de los jóvenes y de las Políticas de Juventud en Colombia*, presenta un breve diagnóstico y un análisis situacional. La segunda, *Fundamentos de la Política Nacional de Juventud*, presenta el enfoque que adopta la Política de Juventud, en el sentido de la expansión de las capacidades de los jóvenes, y los criterios que la rigen. En la tercera parte se exponen el *objetivo* y los *ejes estratégicos* de esta Política. El último capítulo propone las *herramientas principales necesarias para implementar la Política de Juventud en todo el territorio nacional* y, a su vez, establece las *directrices iniciales para la construcción del Plan Decenal de Juventud*.

La Política Nacional de Juventud es el punto de partida y no el escenario de llegada. El Plan Decenal de Juventud, que se formulará a través de un ejercicio de debate y concertación de amplia cobertura, será la ruta que permitirá que en Colombia exista tanto una Política de Estado en relación a los jóvenes, como una permanente discusión sobre asuntos relativos a la juventud.

## Situación de los Jóvenes y de las Políticas de Juventud en Colombia<sup>4</sup>

### Caracterización sociodemográfica

En Colombia la población total aumentó de 34,9 millones de habitantes en el año 1990 a 45,3 millones en 2004 y se proyecta para el año 2015 en 53,1 millones. En los mismos años, la población juvenil –comprendida entre los 10 y los 29 años– pasó

de 14,5 millones en 1990 a 16,8 millones en 2004, proyectándose en 18,4 millones para 2005. Lo anterior evidencia que, aunque la tendencia de este grupo poblacional es hacia el crecimiento demográfico<sup>5</sup>, su peso relativo con respecto a la población total está disminuyendo gradualmente: 41,47% en 1990, 37,17% en 2004 y 34,6% para 2015.

<sup>4</sup> La Ley 375 de 1997 o Ley de la Juventud establece que para los fines de participación y derechos sociales se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad. En ese sentido, el presente análisis situacional se hará a partir de este rango de edad. No obstante, es importante mencionar que la práctica del levantamiento estadístico en el país no es uniforme en cuanto a los grupos de edad utilizados en los diferentes sectores; tampoco se contemplan los mencionados rangos (14 y 26 años) como cortes para las estadísticas. En ese rango, además, es necesario diferenciar a los menores de 18 años, sujetos de tratamiento preferencial de acuerdo con la Convención Internacional de Derechos del Niño, y a los mayores de 18 años, ciudadanos plenos de acuerdo con la Constitución. Esta diferencia condiciona determinados tratamientos estadísticos exclusivos para unos u otros. Por lo anterior, en los casos en los que la fuente no lo permita, se acudirá a los rangos más cercanos que incorporen a la juventud.

<sup>5</sup> “La evolución de la población joven, en tanto subgrupo o categoría específica, está condicionada por el proceso general de la transición demográfica, que define su tamaño y peso relativo con relación a otros grupos de edad. La transición demográfica es el proceso en que las poblaciones pasan de una dinámica demográfica con altas tasas de mortalidad y fecundidad y bajo crecimiento a otra de también bajo crecimiento, pero con reducidos niveles de mortalidad y fecundidad. Una vez comenzada la transición –debido a que por lo general el descenso de la mortalidad precede al de la fecundidad– se produce un acelerado crecimiento de la población; sin embargo éste se atenúa y disminuye a medida que la fecundidad acelera su declinación” (CEPAL - ECLAC. “Dinámica de la Población y Juventud”. En: *Juventud y Desarrollo en América Latina*. p. 19).

**Tabla 1 ●****Crecimiento de la población total versus población 10-29 años**

Año	Población total	Población total de 10 a 29 años	%
1990	34,9 millones	14,5 millones	41,47
1995	38,5 millones	15,0 millones	39,46
2000	42,3 millones	15,9 millones	37,64
2004	45,3 millones	16,8 millones	37,17
2005	46,03 millones	17,0 millones	36,98
2010	49,6 millones	17,8 millones	35,80
2015	53,1 millones	18,4 millones	34,60

Fuente: SIJU. Indicadores Tendencias Poblacionales. Con base en información del Censo DANE 2003

**Tabla 2 ●****Crecimiento de la población de 10-29 años, desagregada por grupos de edad**

Año	10 a 14 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	Total
1990	4.011.910	3.653.634	3.626.435	3.210.861	14.502.840
1995	4.161.029	3.965.881	3.565.414	3.518.302	15.210.626
2000	4.348.841	4.139.158	3.923.773	3.519.166	15.930.938
2005	4.709.283	4.330.509	4.104.798	3.883.995	17.028.585
2010	4.748.279	4.692.326	4.300.374	4.069.964	17.810.943
2015	4.756.797	4.732.677	4.662.673	4.267.268	18.419.415

Fuente: SIJU. Indicadores Tendencias Poblacionales. Con base en información del Censo DANE 2003

Una mirada detenida a la luz de las variables de mortalidad, natalidad y fecundidad en adolescentes para este grupo poblacional permite inferir que en

Colombia nacen y sobreviven más niños que niñas y que, por lo tanto, en las primeras escalas de la estructura predominan los varones. En la adolescencia, la

tasa de mortalidad de los hombres aumenta y, por ello, tiende a equilibrarse la población entre los dos sexos. Después de los 25 años las mujeres son la mayoría y se mantienen así hasta los escalones elevados de las pirámides poblacionales<sup>6</sup>. Se presenta una reducción de la tasa implícita de natalidad, lo cual indica que las mujeres de las generaciones jóvenes tienen proporcionalmente menos hijos que sus antepasados.

**Tabla 3 ●****Tasa implícita de natalidad**

Quinquenio	Tasa implícita de natalidad
1990-1995	26,97
1995-2000	24,49
2000-2005	22,31
2005-2010	20,57
2010-2015	19,25

Fuente: SIJU. Indicadores Tendencias Poblacionales. Con base en información del Censo DANE 2003

A pesar de que la edad media de fecundidad sigue siendo los 27 años, en el año 2000 el 19,1% de las jóvenes entre 15 y 19 años estuvo embarazada por lo menos una vez.

La esperanza de vida de las mujeres es de 75,7 años, seis años superior a la de los hombres y un

año más que en los países desarrollados, donde la diferencia es de cinco años. Esto se debe, por un lado, a que en dichos países existe un mayor control de las mortalidades infantil y materna y, por otro, a que en Colombia el efecto de la violencia recae, al parecer, directamente sobre los hombres adolescentes.

**Tabla 4 ●****Tasa de fecundidad en adolescentes**

Edad	Ya son madres			Embarazadas primer hijo			Total alguna vez Embarazadas		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
15	2,2	3,1	1,4	0,9	1,8	1,8	3,1	4,9	3,2
16	5,9	7,1	6,5	2,2	2,3	4,5	8,1	9,4	11,0
17	8,4	9,3	14,1	3,7	4,7	6,2	12,1	14,0	20,3
18	12,5	20,5	22,1	5,9	5,1	4,5	18,4	25,6	26,7
19	21,2	32,2	30,1	3,9	6,4	2,8	25,1	38,6	32,9
<b>TOTAL</b>	<b>9,6</b>	<b>13,5</b>	<b>15,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>12,8</b>	<b>17,4</b>	<b>19,1</b>

<sup>6</sup> SIJU - CID. *Situación Actual y Prospectiva de la Niñez y la Juventud en Colombia.*

Fuente: SIJU. *Indicadores Tendencias Poblacionales. Con base en la información de EPSD año 1990 y ENDS años 1995 y 2000*

## **Migración interna de la población juvenil**

Para 2003, el 77,9% de los colombianos entre 14 y 26 años vivía en ciudades y el 22,1% en zonas rurales. La población urbana se concentra en relativamente pocos núcleos urbanos. De 1.097 municipios que tiene el país, solamente 75 tienen más de 50.000 habitantes y de ellos únicamente una decena pasan de 500.000 habitantes, incluyendo sus áreas metropolitanas<sup>7</sup>.

Bogotá, Cali, Barranquilla y Medellín son los mayores centros receptores de migraciones internas. En el año 2003 la migración reciente (últimos 5 años) había movilizado a 1,5 millones de colombianos, de los cuales 56,7% eran niños, niñas y jóvenes. Las razones de orden público explican sólo el 10,2% de esta migración. No obstante, el desplazamiento está oculto en parte en las estadísticas bajo variables como "traslado del hogar" y "motivos familiares". La búsqueda de oportunidades de acceso a la educación secundaria y superior es un poderoso impulsor de la migración juvenil.

La migración independiente de niños, niñas y jóvenes es motivada por la necesidad de conseguir cupos escolares. El 9,6% de los emigrantes recientes aduce

razones de estudio y de ellos poco más de la mitad (5% de toda la migración reciente) son jóvenes entre 18 y 22 años que buscan cupo en la educación superior lejos de su lugar de origen. Los que salen a terminar bachillerato, entre 14 y 17 años, constituyen un segundo grupo importante, 1,8% de toda la migración reciente, complementado por quienes están terminando o completando alguna fase de la educación superior. Municipios donde no se puede culminar la educación media y ciudades sin cupos en educación superior generan estos nuevos flujos migratorios internos.

## **Situación de la población juvenil en cuanto a participación en la vida pública, la solidaridad y la convivencia**

### **Mecanismos legales y jurídicos que regulan la "participación formal" de adolescentes y jóvenes**

Existen varios lineamientos formales para la participación de adolescentes y jóvenes en el país, siendo los de mayor reconocimiento nacional los consig-

---

<sup>7</sup> Ver población de departamentos y municipios en [[http://www.dane.gov.co/inf\\_est/censo\\_demografia.htm](http://www.dane.gov.co/inf_est/censo_demografia.htm)].

nados en las Leyes 375 de 1997 o Ley de la Juventud, y 115 de 1994 o Ley General de Educación. A partir de estas leyes se regulan los dos mecanismos formales más importantes de participación de adolescentes y jóvenes: los Consejos de Juventud y los Mecanismos de Participación Democrática en la Escuela.

Lamentablemente, la información en torno a los Consejos de Juventud no es muy precisa: si bien hasta febrero de 2004 en la base de datos del Programa Presidencial Colombia Joven existían registrados 185 Consejos Municipales, 5 Consejos Departamentales, 2 Consejos Distritales y 20 Consejos Locales de Juventud, en la actualidad no se pueden hacer afirmaciones sobre la continuidad de este número, la cali-

dad del trabajo realizado por los Consejos de Juventud y el nivel de representatividad de los jóvenes en las zonas focalizadas.

En lo concerniente a los espacios de participación para los jóvenes en las instituciones públicas de educación básica y media, existen el representante ante el Consejo Directivo, el Consejo Estudiantil y el Personero Escolar. Sin embargo, no se cuenta con registros sobre los mismos y la información está por construirse.

### Participación política

Los datos sobre la participación de los jóvenes entre 18 y 26 años en el último proceso electoral, esto es, el del año 2003 para alcaldes, gobernadores, ediles, concejales y diputados, son los siguientes:

**Tabla 5 ●**

#### Participación electoral de los jóvenes – Elecciones 2003

Edad	Femenino		Masculino		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
18	50.690	3,1	50.759	4,1	101.449	3,5
19	161.589	10,0	143.176	11,5	304.765	10,7
20	293.101	18,2	168.370	13,5	461.471	16,1
21	207.545	12,9	165.813	13,3	373.358	13,1
22	168.030	10,4	144.505	11,6	312.535	10,9
23	155.189	9,6	126.112	10,1	281.301	9,8
24	231.430	14,4	175.070	14,0	406.500	14,2
25	188.525	11,7	148.937	11,9	337.462	11,8
26	155.710	9,7	126.248	10,1	281.958	9,9
<b>TOTAL</b>	<b>1.611.809</b>	<b>100</b>	<b>1.248.990</b>	<b>100</b>	<b>2.860.799</b>	<b>100</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

- 2.860.799 jóvenes votaron en dichas elecciones. El peso relativo de mayor a menor en esta población y según edad fue así: 16,1% (461.471) jóvenes de 20 años, 14,2% (406.500) jóvenes de 24 años, 13,1% (373.358) jóvenes de 21 años, 11,8% (337.462) jóvenes de 25 años, 10,9% (312.535) jóvenes de 22 años, 10,7% (304.765) jóvenes de 19 años, 9,8% (281.301) jóvenes de 23 años y 3,5% (101.449) jóvenes de 18 años.

- Las mujeres con edades comprendidas entre 19 y 26 años registran la mayor tendencia a votar, siendo los 20 años la edad en la cual se presenta su mayor participación política (18,2%) y los 18 años la de menor interés (3,1%). En los hombres la mayor tendencia al voto se encuentra entre los 20 y 24 años, siendo la edad de mayor presencia de votantes los 24 años (14%), mientras que los 18 años es la de menor interés por el voto (4,1%), aunque su frecuencia es superior a la de las mujeres.

- A nivel municipal este comportamiento se refleja de manera similar en las ciudades capitales y el resto de municipios. La baja participación

de los jóvenes de 18 años a la hora de votar puede explicarse por las dificultades para obtener la cédula en el período de inscripciones para las votaciones y por la imposibilidad de inscribirla cerca de su casa.

Otro escenario de participación política de los jóvenes es el *control social* de la gestión pública. En ello el Programa Presidencial Colombia Joven viene fomentando un proceso desde finales del año 2002 en varias zonas del país: Bucaramanga, Santa Marta, Cartagena, Medellín, Amagá, Manizales, Dosquebradas, Armenia, Cali, Palmira, Popayán, Silvia (Cauca), Pasto, Ibagué, Bogotá y Gachancipá.

En septiembre de 2004 los principales resultados del proceso se expresaron en:

- 11.995 jóvenes sensibilizados en el tema de control social juvenil.
- 1.585 jóvenes participando en Comités de Control Social Juvenil.
- 286 Comités de Control Social creados.
- 342 Instituciones vinculadas.

- 50 Asambleas Comunitarias realizadas en torno al Régimen Subsidiado en Salud.
- 8.109 personas participando en las Asambleas Comunitarias.

### Conflicto armado

No se conoce con precisión el número de menores miembros de grupos armados irregulares. Todas las cifras corresponden a estimativos. Human Rights Watch estima en más de 11.000 el número de niñas y niños en grupos al margen de la ley, de los cuales 4.100 niñas y niños militan en las FARC y alrededor de 3.300 en las milicias urbanas de dicha orga-

nización, para un total de 7.400. Eso significa que un poco más del 25% del total de integrantes estimados para ese grupo armado son niñas o niños. Para el caso del ELN la cifra es de aproximadamente 1.480 niños y niñas, en tanto que para las AUC se calcula que la organización cuenta con alrededor de 2.200 menores de 18 años de edad en sus filas. Por esto algunas fuentes no oficiales afirman que al menos uno de cada cuatro combatientes en los grupos armados irregulares es menor de 18 años. Si a las cifras anteriores sumamos los jóvenes entre 18 y 25 años, es posible que la proporción de jóvenes en estos grupos sobrepase la mitad de sus integrantes.

**Tabla 6 ●**

#### Niños y niñas secuestrados

Año	Total secuestros	Niños y niñas secuestrados
1996	1.657	133
1997	1.675	166
1998	3.014	180
1999	3.334	233
2000	3.706	335
2001	3.041	302
2002	2.986	384
2003 (*)	676	86
<b>Total</b>	<b>20.089</b>	<b>1.819</b>

(\*) Primeros cuatro meses

Fuente: Mesa de Trabajo realizada por Fondelibertad, Policía, Ejército, DAS y Fundación País Libre.

Por otro lado, entre 1990 y el 15 de abril de 2003 se registró un total de 1.920 casos de víctimas de minas antipersonales, de los cuales 293 (15%) eran menores de edad. Es evidente el incremento del número de casos durante los últimos años: 22 en 2000, 37 en 2001 y 96 en 2002<sup>8</sup>. Los casos de secuestro de menores de edad han venido también en aumento, aun cuando el número total de secuestros se ha reducido en los últimos años. “El rango de edad de niños y niñas más afectados está entre los 13 y los 17 años; esta población calificada como niños y niñas adultos son plagiados en su mayoría por el Ejército de Liberación Nacional – ELN– y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC-EP”<sup>9</sup>.

## Situación de los jóvenes en el acceso a bienes y servicios públicos

### Participación en la oferta pública y privada

Un reciente estudio sobre la oferta institucional dirigida a la juventud en el país<sup>10</sup> indica que en 28 entidades territoriales y en la Nación existe interés público y privado por encontrar salidas para la disminución de las necesidades expresadas por los jóvenes en este campo:

- A nivel *nacional* existe un total de 99 tipos de ofertas en ejecución, de las cuales el 82% son públicas (81) y el 18% (18) son privadas.
- Del total de la *oferta pública del nivel nacional* el 42% se realiza a través de programas, el 56% por medio de proyectos y servicios específicos, y el 2% a través de políticas públicas.
- Del total de la *oferta privada del nivel nacional* el 61% se realiza a través de programas para jóvenes, el 22% mediante proyectos y el 17% a través de servicios específicos.
- A nivel *regional* existe un total de 309 ofertas para jóvenes, de las cuales el 58% (179) son ofertas públicas y el 42% (130) son ofertas privadas.

Un reciente estudio sobre la oferta institucional dirigida a la juventud en el país indica que en 28 entidades territoriales y en la Nación existe interés público y privado por encontrar salidas para la disminución de las necesidades expresadas por los jóvenes en este campo.

<sup>8</sup> Observatorio de Minas Antipersonales. Vicepresidencia de la República. Bogotá, abril 2003.

<sup>9</sup> *Cicatrices del secuestro*. Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, con el auspicio del Fondo de Inversión para la Paz de la Presidencia de la República y la colaboración de USAID. Bogotá, 2003.

<sup>10</sup> Asociación Scouts de Colombia - SIJU. *Análisis de Oferta Institucional en Ejecución para la Adolescencia y la Juventud en Colombia*. Bogotá, 2004.

- Los departamentos con mayor oferta pública para la población juvenil son: Tolima (23 = 13% dtd<sup>11</sup>), Bogotá y Caldas (15 = 8,4% dtd c/u), Cundinamarca (14 = 7,8% dtd) y Antioquia y Huila (11 = 6,1% dtd c/u).
- Los departamentos con mayor oferta privada para la población juvenil son: Cundinamarca y Tolima (17 = 13,1% dtd c/u), Valle (14 = 10,8% dtd), Huila (11 = 8,5% dtd), Atlántico (9 = 7% dtd) y San Andrés (8 = 6,2% dtd).

Igualmente, se observa que el mayor porcentaje de la oferta pública (109 = 42%) corresponde a programas derivados de sus planes y políticas, y que en segundo lugar se encuentran los proyectos (100 = 38%), lo cual se explica por el carácter transitorio de los administradores de lo público, circunscrito a los periodos de gobierno. Las áreas de mayor oferta son: atención y acompañamiento (24% = 61), formación y/o capacitación (23% = 59), promoción (14% = 36), divulgación-conectividad (12% = 31), participación e inclusión (11% = 29) y financiación-garantías y becas (10% = 27).

Por su lado, en el sector privado se observa que el mayor

porcentaje (49% = 73) corresponde a programas que se operan por medio de actividades que, además, permiten un mayor grado de permanencia de estas ofertas, puesto que forman parte de políticas institucionales y se desarrollan como acciones regulares. En segundo lugar se encuentra el conglomerado integrado por proyectos (25% = 37) y servicios (23% = 35), los cuales facilitan en algunas entidades una oferta más ajustada a las condiciones cambiantes de la población juvenil. Las áreas de mayor intervención u oferta en el sector privado son: formación y/o capacitación (43% = 63), promoción (21% = 32), atención y acompañamiento (13% = 20), participación e inclusión (7% = 10) y divulgación-conectividad (6% = 9).

Si bien en los sectores público y privado las acciones de promoción de la participación y la inclusión se hallan en un quinto y cuarto lugar de intervención, respectivamente, es importante resaltar que la mayor oferta de este tipo de programas y/o proyectos corresponde al sector público (29 ofertas versus 10 en el privado).

<sup>11</sup> Las letras dtd significan "del total departamental".

## Afiliación al sistema de seguridad social

El grupo de población entre 14 y 26 años representa algo más de 10 millones de jóvenes. Para este total se encuentra un indicador de cobertura del 56,7% (aproximadamente 5.670.000 jóvenes), lo que muestra un crecimiento de cerca de tres puntos porcentuales desde 1997. No obstante, todavía cuatro de cada diez jóvenes están excluidos del Sistema General de Salud.

Este proceso para la población juvenil se caracteriza por la ausencia de información entre los jóvenes sobre los derechos que tienen a este servicio y, en ocasiones, por dificultades de tipo geográfico, cultural o económico para acceder a los mismos. Como la afilia-

ción es familiar para los menores de 18 años, ellos sólo pueden tener afiliación a seguridad social en la medida que la tengan sus padres o responsables. En cambio, para los mayores de 18 años la situación es diferente, ya que la afiliación es de carácter individual o en familia, en caso de que ya hayan constituido una.

En materia de afiliación, los datos reflejan un aumento de la cobertura del régimen subsidiado (de 17,5% en 1997 a un 23,1% en 2003) y una disminución de la población cubierta por el régimen contributivo (de 23,4% en 1997 a 23,2% en 2003), lo cual sería coherente con las desmejoras en calidad de vida de buena parte de la población que afectan el número de beneficiarios del sistema de salud contributivo.

**Tabla 7 ●**

### Afiliación 14-26 años. Comparativo 1997 y 2003

Edad	Excluidos		Contributivo cotizante		Contributivo beneficiario		Régimen subsidiado	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
14	43%	36%	0%	0%	33%	35%	23%	29%
15	48%	40%	0%	0%	33%	33%	20%	28%
16	43%	39%	1%	0%	37%	35%	19%	27%
17	48%	39%	3%	1%	30%	33%	19%	29%
18	52%	49%	5%	2%	26%	25%	17%	24%
19	48%	49%	13%	7%	24%	22%	15%	22%
20	51%	52%	14%	7%	20%	20%	15%	22%
21	46%	47%	21%	13%	19%	20%	14%	21%
22	51%	47%	15%	17%	19%	17%	15%	19%
23	47%	44%	23%	20%	19%	16%	16%	21%
24	48%	46%	24%	20%	11%	14%	18%	20%
25	40%	43%	29%	25%	13%	13%	19%	19%

Fuente: CIJUS. Con base en información de la Encuesta de Calidad de Vida, aplicada por el DANE en los años 1997 y 2003

Los 18 años aparecen como un punto de quiebre en materia de cobertura. Este fenómeno puede estar causado por la finalización de la etapa escolar para buena parte de los jóvenes (que representa la pérdida de sus derechos como beneficiarios del sistema de salud de sus padres) y/o su consiguiente entrada al mercado laboral.

A partir de esta edad se da un salto en la tasa de exclusión, particularmente en el año 2003, con un aumento de casi 10% de los jóvenes excluidos a los 17 y 18 años de edad. De cada dos jóvenes de 18 años, uno se encuentra excluido del sistema de salud. Los jóvenes empiezan a cotizar al sistema a los 17–18 años, con su entrada al mercado laboral, año a partir del cual aparecen los datos de afiliación como cotizantes al régimen contributivo.

En el grupo de los beneficiarios a partir de los 18 años empiezan a disminuir los indicadores de afiliación hasta llegar a cerca del 13% a los 26 años.

### **Salud sexual y reproductiva**

Este indicador demanda el análisis de variables como tasa de fecundidad, uso de métodos de planificación familiar, atención

en la gestación y enfermedades de transmisión sexual, entre otros. El embarazo en adolescentes es un fenómeno social que va mucho más allá de la salud e incide en las oportunidades de desarrollo de las mujeres jóvenes y de sus hijos y familias.

La información obtenida en diferentes entidades del Estado revela las altas tasas de fecundidad en edades tempranas, con una importante tasa de embarazo en adolescentes. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2000, cerca de dos terceras partes de las mujeres de 25 a 29 años (62,7%) utilizaba métodos de planificación, porcentaje que es mucho menor en las adolescentes de 15 a 19 años (17,3%) y contrasta con un inicio de la actividad sexual cada vez más temprano. De las mujeres que utilizaban métodos de planificación, aproximadamente un 25,4% usaban métodos tradicionales y folclóricos, porcentaje que llegó al 5,2% en las adolescentes de 15 a 19 años, lo que señala la falta de conocimiento sobre métodos modernos y más seguros de planificación y plantea retos importantes para las políticas públicas sobre el tema. En relación con la atención adecuada durante la gestación, el número de mujeres

que no asisten a ningún control prenatal ha ido disminuyendo gradualmente y para el año 2000 el 91% de las mujeres embarazadas en los últimos 5 años había recibido alguna asistencia prenatal que redundaba en una mejor salud para el binomio madre-hijo.

En cuanto al VIH/SIDA la información para el año 2003 da cuenta de 3.050 casos, de los cuales el 19,11% (583 casos) se ubica en el rango de edad de 5 a 24 años y un 38,75% (1.182 casos) corresponde al grupo de edad entre 25 y 34 años.

**Tabla 8 ●**

**Frecuencia casos VIH año 2003. Según rangos de edad**

Edad	Número de personas
0 a 4	66
5 a 14	25
15 a 24	558
25 a 34	1.182
35 a 45	706
46 a 59	313
60 y más	50
Desconocido	150
<b>Total general</b>	<b>3.050</b>

*Fuente: CIJUS. Grupo de Vigilancia en Salud Pública, Instituto Nacional de Salud, para el año 2003*

## **Consumo de sustancias psicoactivas**

De acuerdo con los resultados obtenidos mediante la aplicación de la Encuesta Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en jóvenes de 10 a 24 años, durante el año 2001, por el Programa Presidencial para Afrontar el Consumo de Drogas, Rumbos, en una muestra de 198.394 jóvenes, cerca del 93% de los jóvenes entre 14 y 24 años ha probado el alcohol alguna vez en su vida y cerca del 60% de los encuestados lo ha hecho con el cigarrillo.

En promedio, los jóvenes consumen alcohol desde los 12 años y medio, con una tendencia a hacerlo cada vez más temprano. Las mujeres empiezan un poco más tarde que los hombres, pero la diferencia es mínima en todos los casos. El promedio de edad de inicio en el cigarrillo es de 13,6 años. Situaciones similares, aunque de menor magnitud, ocurren con las drogas ilícitas. Es además conocida la asociación entre accidentes de tránsito y otro tipo de accidentes, así como de la violencia en general, con el consumo de alcohol. El consumo de sustancias psicoactivas se asocia asimismo con delincuencia, conducta sexual temprana y deserción escolar.

De igual forma y con base en otros estudios de referencia<sup>12</sup>, se muestra entre 1992 y 1996 un aumento del consumo global en el grupo de edad de 12 a 17 años, pasando de 1,0% el primer año a 1,6 % el segundo, y en el grupo de 18 a 24 años en el mismo período, pasando de 6,7% a 2,8%. La sustancia psicoactiva (SPA) ilegal con mayor consumo es la marihuana, seguida por la cocaína y el bazuco. Entre los 18 y 44 años se presenta el mayor consumo, siendo los hombres los mayores usuarios, aunque dicha diferencia por sexo tiende a ser cada vez más reducida.

### Salud mental

En relación con la salud mental, la percepción general sugiere que la situación ha empeorado por el impacto de la violencia, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, y el deterioro de la calidad de vida de la población<sup>13</sup>. Todos estos factores de empeoramiento de la situación repercuten con especial fuerza en niños y jóvenes, si bien se desconoce la magnitud del problema.

En el año 2003 se llevó a cabo el Estudio Nacional de Salud Mental en Colombia<sup>14</sup>. De sus resultados preliminares valga destacar que dos de cada cinco colombia-

nos presentan al menos un trastorno de salud mental en algún momento de su vida. La etapa entre los 14 y 27 años es aquella en que aparecen por primera vez la mayoría de tales trastornos, en especial los relacionados con la ansiedad, el abuso de alcohol y otras sustancias psicoactivas, y los trastornos afectivos. La discapacidad asociada a salud mental en nuestro medio es superior a la observada en la incapacidad por enfermedad crónica.

Entre los hombres el abuso y la adicción al alcohol es el principal problema, íntimamente ligado a la violencia intrafamiliar y social: 13,2% y 1,6%, respectivamente. Las mujeres presentan una mayor tendencia a la depresión: 14,9% frente al 8,6% en los hombres. En ambos sexos el intento de suicidio alguna vez en la vida es del 4,9%, una problemática preocupante que se presenta en edades cada vez más tempranas.

---

<sup>12</sup> [<http://www.onusida.org.co/v9.htm>] cita como fuentes: Programa La Casa, Universidad de Los Andes; Alcaldía Mayor de Bogotá; Dirección Nacional de Estupefacientes; Fundación Santafé de Bogotá.

---

<sup>13</sup> DNP. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Capítulo III, p. 140.

---

<sup>14</sup> Se puede encontrar una presentación preliminar en la página [[www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co)].

Sólo una de cada diez personas que presentó algún trastorno mental recibió algún tipo de atención. Al respecto se recomienda considerar los trastornos mentales como enfermedades crónicas con derecho a tratamiento, mejorar los servicios de prevención y tratamiento en salud mental, en particular lo referente al abuso y la adicción a sustancias psicoactivas, y adecuar dichos tratamientos según género y cultura.

## Educación

La educación es la principal inversión que hace la sociedad en los niños, niñas y jóvenes. Su ampliación y su mejoramiento están indisolublemente ligados al progreso general del país y a su capacidad de garantizar los derechos y la expansión de las capacidades de la población.

Se espera que los adolescentes hasta 15 años estén cursando el grado 9° de la educación básica secundaria y que a los 16 y 17 años cursen los dos años de la educación media. Según la Constitución Política de Colombia, la educación es obligatoria hasta el grado 9°.

El país ha hecho un esfuerzo considerable para ampliar la cobertura de la educación obligatoria. Como resultado de ello el promedio de escolaridad pasó

de 5,8 años en 1990 a 6,8 años en 2001. La recesión de los últimos años de la década de los noventa fomentó el abandono escolar, ocasionando un retroceso en este sentido. Los grupos de población urbanos de menores ingresos entre 12 y 17 años y 18 y 25 años fueron los más afectados y la asistencia escolar se redujo en dos puntos porcentuales. Lo grave de esta situación estriba en que una vez los estudiantes se retiran es poco probable que regresen a las aulas<sup>15</sup>. En las zonas rurales, por el contrario, la crisis no parece haber afectado la asistencia.

Entre los dos grandes segmentos que componen la juventud, la franja hasta 17 años, o sea, los adolescentes, exhibe tasas de asistencia escolar superiores al 82% en las áreas urbanas, pese a las variaciones antes indicadas. El grupo de jóvenes adultos de 18 a 25, por el contrario, tiene niveles muy inferiores, de alrededor del 30%. Esto evidencia una tendencia a la vinculación masiva a la fuerza de trabajo a

La educación es la principal inversión que hace la sociedad en los niños, niñas y jóvenes. Su ampliación y su mejoramiento están indisolublemente ligados al progreso general del país y a su capacidad de garantizar los derechos y la expansión de las capacidades de la población.

<sup>15</sup> DNP. *Impacto social de la crisis. Diferenciales urbano-rural*. [www.dnp.gov.co], p. 28.

partir de los 18 años<sup>16</sup>. En las zonas rurales la asistencia es menor. Para los adolescentes se situó en 59,7% el año 2000 y para los mayores de 18 años apenas en 12%. Esta misma distribución según niveles de ingreso indica en ambas zonas y grupos de edad una asistencia muy inferior en los deciles de ingreso bajo y medio<sup>17</sup>.

La distribución de las oportunidades educativas en el territorio es muy desigual y se concentra en las zonas urbanas, especialmente en las ciudades más grandes. En 1989 sólo 40 de cada 100 jóvenes cursaba la secundaria. Esta proporción llegó al 63% en 2000. El esfuerzo de ampliación se ha concentrado en las zonas urbanas y las menores oportunidades persisten en zonas rurales y pequeños municipios o en las periferias de las ciudades grandes.

Entre 1994 y 2003 la proporción de colombianos que terminó bachillerato pasó de 17,1% a 23,8%<sup>18</sup>. De cada 100 que entran a primaria la tercera parte logra graduarse como bachiller. En el campo esto sucede sólo en 16 de cada 100 casos. Tan bajo nivel de eficiencia, según algunos estudios, se explica por la recesión económica, que a su vez ha ocasionado el abandono escolar, la desnutrición y la falta de recursos de apoyo para los trabajos escolares, además de factores

de baja calidad en los establecimientos escolares.

Las tasas netas de matrícula (cobertura en la edad esperada para cada nivel) son de 82,24% para la primaria, 64,4% para la básica y 40,4% para la media. En el grupo de 18 a 22 años en el año 2003 el 50,9% terminó bachillerato, mientras que la misma proporción en 1994 era de sólo 31,6%.

Desde agosto de 2002 el Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo considerable para aumentar las coberturas. Es así como en estos dos años se han creado 734.413 nuevos cupos en educación básica y media, y 104.000 nuevos cupos en educación superior (incluido el SENA).

### **Situación de los jóvenes en relación con oportunidades económicas, sociales y culturales**

El análisis del proceso de vinculación progresiva del joven al mercado y la economía colombianos da cuenta de los siguientes resultados al año 2003: un total de

---

<sup>16</sup> El estudio que venimos citando indica que en el grupo de 18 a 26 años la asistencia se reduce a 29,5% y entre 23 y 26 cae a un 12,9%.

---

<sup>17</sup> DNP. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. pp. 31-32.

---

<sup>18</sup> SIJU.

10.027.017 jóvenes en edad de trabajar, entre los 14 y 26 años, distribuidos porcentualmente en un 32,9% (3.299.027) entre 14 y 17 años, un 39,69% (3.980.302) entre 18 y 22 años, y un 27,40% (2.747.688) entre 23 y 26 años.

Del total de este universo se encuentran ocupados el 43,14% (4.326.321 jóvenes). Las características principales de esta fuerza de trabajo son las siguientes:

- **Ocupación según rama de actividad:** Los tres principales porcentajes evidencian un 26,65% (1.153.158 jóvenes) dedicado a actividades de comercio, restaurantes y hoteles, un 23,29% (1.007.865 jóvenes) dedicado a actividades agropecuarias y de pesca, y un 20,65% (893.434 jóvenes) de-

**Tabla 9 ●**  
Nivel de ocupación según rama de actividad 2003

Rama de actividad	
Comercio	26,65%
Agricultura	23,29%
Servicios	20,65%
Industria	11,84%
Transporte	6,46%
Construcción	4,05%
Inmobiliarias	3,56%
Minas	1,67%
Servicios financieros	1,46%
Electricidad, agua, gas	0,32%

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares 2003

dedicado a actividades de servicios comunales.

- **Ocupación según posición ocupacional:** Los tres principales porcentajes muestran que un 42,85% (1.854.172 jóvenes) se encuentra vinculado a empresas particulares, un 26,15% (1.131.621 jóvenes) trabaja por cuenta propia y un 12,16% (526.254 jóvenes) está vinculado a proyectos productivos familiares.

**Tabla 10 ●**  
Nivel de ocupación según posición ocupacional 2003

Posición ocupacional	
Empresa particular	42,85%
Cuenta propia	26,15%
Trabajo familiar	12,16%
Servicio doméstico	7,45%
Jornalero	6,67%
Gobierno	3,09%
Empleador	0,90%
Otros	0,70%

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares 2003

- **Ocupación según nivel educativo:** El comportamiento porcentual indica que del total de jóvenes ocupados el 26,34% (1.139.963) no ha terminado la secundaria, el 29,73% (1.286.469) terminó su secundaria, el 15,4% (666.469) terminó su primaria y un 4,04% (175.127) ha terminado su educación superior completa.

Otros indicadores del comportamiento de la población juvenil en el tema de empleo son:

- Una tasa global de participación para 2003 (relación que existe entre las personas que trabajan o buscan trabajo y las personas en edad de trabajar) del 62,1%, es decir, 62 personas de cada 100 mayores de 12 años trabajan o buscan un trabajo que les permita generar recursos, las otras 38 personas no lo hacen y dependen económicamente de las primeras. Este fenómeno de crecimiento de la tasa global de participación, que pasó de 56% en 1994 a 62,1% en 2003, refleja la creciente inserción femenina en el mercado laboral.
- Entre la población juvenil (14 a 26 años) el comportamiento de la tasa global de participación desagregada es así: 28,64% corresponde a jóvenes de 14 a 17 años, 65,12% a jóvenes de 18 a 22 años y 79,99% a jóvenes entre 23 y 26 años.
- Tradicionalmente el desempleo juvenil es más alto que el promedio nacional, siendo el más representativo el ubicado en el rango de edad de 18 a 22 años (29,9%), segmento donde los jóvenes han abandonado la educación obligatoria. Las tasas más bajas se presentan en el grupo de los adolescentes (21,87%).
- La tasa de informalidad crece en función del aumento de las microempresas y del independentismo no profesional. Esta se expresa en altos niveles entre los adolescentes (87,50%), quienes encuentran su primera oportunidad en la empresa familiar u otra microempresa, y desciende entre los mayores de edad.

**Tabla 11 ●**  
**Tasas de empleo 2003**

Tasas año 2003	Nacional	Jóvenes 14 a 17 años	Jóvenes 18 a 22 años
Global de participación	62,20%	28,64%	65,12%
Ocupación	51,50%	22,38%	45,65%
Desempleo	17,20%	21,87%	29,90%
Subempleo	35,45%	32,65%	38,41%
Informalidad	61,40%	87,50%	62,90%

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares 2003

## **Situación de las Políticas de Juventud en Colombia**

Colombia ha tenido una historia importante en lo que se refiere a la formulación e implementación de Políticas de Juventud, tanto en el ámbito nacional como en el departamental y municipal. No obstante, aún está poco consolidado el reconocimiento de la población juvenil y la necesidad de abrir oportunidades que le permitan desplegar sus capacidades. Para ello se requiere ahondar en el diseño de políticas coherentes, basadas en información, que hagan posible incluir a los jóvenes efectivamente en las políticas sectoriales y, de esta manera, ofrecer oportunidades para su desarrollo y, en términos amplios, garantizar su bienestar en beneficio del conjunto de la sociedad colombiana.

Por otra parte, la Política de Protección de la Niñez y la Familia, liderada en Colombia por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, extiende sus competencias hasta los menores de 18 años, a quienes se aplica la legislación contenida en el Código del Menor y sus correspondientes instrumentos internacionales. Hay, pues, una doble competencia, según la cual la franja de población entre los 14 y los 17 años estaría incluida en dos instrumentos de políticas pobla-

cionales diferentes y la gestión de tales políticas se haría desde dos ámbitos institucionales distintos. Es propósito del presente documento evitar esa duplicidad y hacer explícitas las vías de integración entre las dos políticas en lo relativo a la población adolescente.

### **Normas y documentos de Política de Juventud**

La Constitución de 1991 reconoció a los jóvenes como sujetos de derechos. El artículo 45 establece: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

Este reconocimiento ha facilitado la inclusión de la juventud en las agendas institucionales sociales en diferentes áreas y niveles, así como el desarrollo de elementos normativos y políticos en la materia. Se han ampliado y abierto espacios de participación para los jóvenes, en los cuales ellos materializan la posibilidad de ejercer sus derechos.

En dos oportunidades, durante los años 1992 y 1995, los respectivos gobiernos nacionales aprobaron, mediante documento CONPES, Políticas Nacionales de Juventud centradas en el enuncia-

do de los programas que cada administración había incluido en su Plan de Desarrollo y que correspondían a tareas de las instituciones sectoriales. Estos documentos contemplaban una sumatoria de programas y proyectos sectoriales de las entidades nacionales más relacionadas con normas, servicios y oportunidades para los jóvenes, y significaron un avance al tratar de establecer la juventud como un grupo sujeto de política social y resaltar su importancia.

Con la intención de desarrollar el artículo 45 de la Constitución, en 1997 se expidió la Ley 375 o Ley de la Juventud, que logra avanzar en la dirección de incluir a la juventud en la agenda de la política social. Su objeto es: "Establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud" (Art. 1). El texto enuncia algunos derechos básicos de los jóvenes, tales como educación, cultura y libre desarrollo de la personalidad. Establece la conformación del Sistema Nacional de Juventud (Art. 18), entendido como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas (naturales, públicas y privadas) que interactúan y trabajan con y en pro de los jóvenes, en escenarios determinados, cuyo propósito es generar una articulación en la definición y el desarrollo de la Política Nacional de Juventud (Art. 26). Asi-

mismo, crea los Consejos de Juventud (Arts. 19 a 22) y formula algunos elementos sobre las competencias de los niveles territoriales. La Ley 375 menciona igualmente algunos programas que corresponden a los que en su momento ejecutaba el Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional y propone conceptos generales sobre formación integral y educación. Los impactos más claros que se pueden apreciar en los años siguientes a la expedición de esta ley consisten en la creación de los Consejos Municipales de Juventud, la asunción de la Defensoría del Pueblo de la función que le asigna el artículo 28 de la ley y la formulación de políticas, planes y programas de juventud en algunos municipios y departamentos, con diversos grados de éxito. La formulación de políticas ha tenido la constante de tomar como punto de partida consultas más o menos amplias a los jóvenes y otros grupos e instituciones<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> La Ley ha sido reglamentada en lo relacionado con los Consejos de Juventud, la Defensoría, el Programa Tarjeta Joven y los créditos agropecuarios (transitoria). Sin embargo, buena parte de su contenido es inaplicable por razones como la desaparición del Sistema Nacional de Cofinanciación y por incongruencia con las competencias territoriales y las disponibilidades presupuestales, que hacen imposible extender a todo el país las ofertas programáticas que enuncia o porque simplemente contiene enunciados conceptuales sin aplicabilidad práctica. Antes que una reglamentación, convendría llevar a cabo una reforma de la Ley.

## Producción de conocimiento sobre juventud

La rica experiencia de los años recientes en lo que atañe a la participación juvenil y a programas específicos de atención a jóvenes ha dejado, por contraste, un balance de resultados por debajo de lo esperado en el terreno de la capacidad institucional para hacer aprendizajes aplicables a la formulación e implementación de políticas, planes y programas para la juventud. Casi siete años después de la promulgación de la Ley de la Juventud, la información producida por entidades territoriales, ONG, universidades y la Nación es dispersa y poco sistemática, el conocimiento de los asuntos relativos a la juventud por parte de los actores sociales y funcionarios del Estado es precario y, aunque se ha ganado en darle importancia a la juventud dentro de la política social, todavía falta camino por recorrer. Esto pese al creciente interés que la juventud ha suscitado en centros académicos, a la existencia de varios "observatorios de juventud" y a la considerable cantidad de dependencias gubernamentales encargadas de programas de juventud en municipios y departamentos<sup>20</sup>.

En el año 2004<sup>21</sup> la concentración de producción de conocimiento

(de mayor a menor) estaba ubicada principalmente en Bogotá, Medellín, Cali y Manizales. Los temas o tendencias temáticas son, en orden de importancia, los siguientes: el cuerpo, las culturas juveniles/producción cultural, la participación social y política, la educación, la convivencia y el conflicto y, la familia. Los temas de menor frecuencia son: visiones de futuro, políticas públicas e inserción laboral.

Si bien la tendencia a la producción de conocimiento ha sido creciente, el volumen de producción no ha aumentado considerablemente. Entre 1984 y 1992 se presentó un nivel muy bajo, con tan sólo el 5,9% de los documentos revisados correspondientes a todo el periodo considerado, en tanto que entre 1993 y 2004 se concentra el 91,5% de la producción. Esto pone de manifiesto el creciente interés de diferentes sectores de país (academia, Estado y ONG) por el tema a partir de los años noventa.

---

<sup>20</sup> Es habitual que las oficinas de juventud de las entidades territoriales sean, de manera predominante, de bajo perfil político dentro de la estructura de la entidad respectiva y que los funcionarios que las lideran tengan generalmente a su cargo responsabilidades adicionales.

---

<sup>21</sup> Programa Presidencial Colombia Joven y el estudio realizado por el equipo de investigadores del Departamento de Investigaciones de la Universidad Central: *Estado del Arte del Conocimiento Producido sobre Jóvenes en Colombia 1985-2003*. Bogotá, 2004.

### **Logros y dificultades de la Política de Juventud en Colombia**

Un breve balance de la Política de Juventud en Colombia en los últimos doce años a partir de la revisión de textos, testimonios y exposiciones sobre el tema en el orden nacional y en las entidades territoriales, permite establecer los siguientes logros y dificultades.

#### ***Principales logros de la Política de Juventud en Colombia***

- Han cobrado mayor importancia los jóvenes en las agendas nacionales, departamentales y municipales, el reconocimiento de su diversidad y autonomía, y la concepción de los jóvenes como sujetos de derechos, lo cual se ha materializado en la creación de programas y proyectos para este grupo poblacional y en su inclusión en las prioridades sectoriales.
- Se ha avanzado en la superación de enfoques asistenciales de Política de Juventud, basados en la noción de riesgo psicosocial y en la generalización de situaciones particulares de vulnerabilidad.
- Se ha entendido que es necesario asignar responsabilidades específicas en relación

con la juventud a entidades y grupos de trabajo, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales y en algunas oportunidades en las instituciones sectoriales.

- Se han creado y fortalecido grupos de trabajo, expertos y programas de investigación y docencia especializados en diversas universidades.
- Se han efectuado amplias consultas a los jóvenes sobre sus perspectivas de futuro, necesidades y opiniones, tanto nacional como regional y localmente.
- El Congreso aprobó la Ley 375 de 1997 o Ley de la Juventud, cuyo contenido ofrece un marco favorable a la formulación e implementación de políticas de juventud.
- Se ha difundido un criterio favorable en el Estado y la sociedad respecto a la promoción de procesos organizativos y de participación juvenil. Entre los jóvenes mismos sus derechos, la participación y las oportunidades han ganado en importancia e interés.
- Ha habido un significativo aporte de la cooperación internacional para fortalecer instancias de juventud y fi-

nanciar planes y proyectos para jóvenes. Los organismos multilaterales de cooperación tienen políticas que destacan la importancia de los jóvenes en el marco de las sociedades democráticas, lo que ha servido para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de dar atención específica a sus problemas y potencialidades.

### ***Principales dificultades de la Política de Juventud en Colombia***

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

cas, planes y programas de juventud en todos los niveles territoriales.

- Es difícil lograr, y en pocos casos ha sido posible, que en la práctica el nivel nacional y las entidades territoriales incorporen un enfoque poblacional en las políticas sectoriales.
- La asignación de recursos para la gestión institucional y social en favor de la juventud ha sido insuficiente, especialmente en las entidades territoriales.
- La Política de Juventud se ha centrado en las dificultades y los riesgos en que se encuentran segmentos de la juventud, lo cual en la práctica ha significado una política diseñada para atender cierto perfil de la juventud de características limitadas y con ciertas vulnerabilidades. Como resultado de ello, ha faltado en la Política de Juventud el referente de bien común y de proyecto de sociedad, ya sea nacional, ya regional.
- Ha existido una tendencia a crear espacios exclusivos para la juventud que no ha

El bajo nivel de compromiso de municipios y departamentos con la formulación e implementación de Políticas de Juventud se manifiesta en acciones esporádicas y una institucionalidad territorial muy débil y sujeta a los cambios políticos. La gran discontinuidad en las instituciones especializadas en políticas y programas de juventud ha obstaculizado la consolidación de procesos.

logrado incluir a los jóvenes en la sociedad, sino, por el contrario, acentuar los síntomas de exclusión y poco intercambio generacional.

- No existe seguimiento ni evaluación de resultados e impacto de los proyectos y programas implementados para jóvenes, de tal suerte que perdura poco conocimiento institucional más allá de la duración de los proyectos, lo cual hace imposible replicarlos y extenderlos.
- Existen dificultades para analizar, procesar y producir información. Ésta se encuentra dispersa y lejos del alcance de los responsables de formular planes y programas relacionados con la juventud, especialmente en las entidades territoriales, lo que redundaba en desconocimiento de la situación de la población objeto de la política e implica empezar de cero cada que se inicia un nuevo gobierno.
- Las organizaciones sociales que tienen como objeto estudiar y evaluar proyectos, políticas o planes de juventud no han podido fortalecerse ni actuar de manera organizada para tratar de incidir en beneficio de los jóvenes.

- Si bien los documentos CONPES hicieron mención expresa de la equidad entre los géneros y la perspectiva de género, aún es muy poco lo que se ha avanzado en el sentido de la identificación de las necesidades y condiciones diferenciales de mujeres y hombres jóvenes.

### Lecciones aprendidas

Esta experiencia en materia de Política de Juventud ha dejado lecciones importantes, que se recogen en los siguientes puntos:

- De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, cada gobierno nacional, departamental o municipal, cuenta con un período de seis meses para presentar, discutir, concertar y aprobar su respectivo Plan de Desarrollo. Para la elaboración de las políticas públicas<sup>22</sup> este ejercicio es muy exigente y solamente puede ser exitoso en aquellos temas en los cuales los actores que participan en el debate están en condiciones de organización y preparación para la interlocución real, informada y responsable. Se requiere la existencia de un acumulado social sólido y amplio, expresado en la

---

<sup>22</sup> Ver Glosario.

organización de los actores participantes y su conocimiento previo del tema, al mismo tiempo que un acumulado de conocimiento sobre la materia: estadísticas, investigaciones, procesos de evaluación. Para ello se necesita una red social amplia y coherente. Este no es el caso de las Políticas de Juventud. Para que la Política de Juventud sea una Política de Estado es necesario crear condiciones que permitan llegar a tiempo a los procesos de planeación con conocimiento y organización, y posibiliten la interlocución seria y la continuidad en el desarrollo de la política.

- La formulación de políticas públicas consensuadas, con vocación para convertirse en Política de Estado, no será posible si ello se entiende como un ciclo en el cual una administración formula una política al comienzo de su mandato y el problema se considera resuelto hasta que la siguiente administración tenga que hacer lo propio. La Política Pública Nacional de Juventud se construye en un proceso colectivo, en el cual participan tanto los jóvenes como otros grupos sociales e instituciones públicas y privadas que tienen que ver con el bienestar y

desarrollo de este grupo poblacional. Los canales y modalidades de esta participación no se pueden improvisar ni crear aceleradamente, pues los procesos participativos requieren tiempo y maduración. Es preciso establecer mecanismos que permitan convertir la discusión sobre Políticas de Juventud en una actividad permanente que incida de forma continua en la administración pública y en los procesos de planeación, que proponga las cuestiones que involucran a los jóvenes a las fuerzas políticas que se disputan el poder en las elecciones y que logre incluir asuntos sensibles para la juventud en las agendas de los candidatos al poder ejecutivo y a cuerpos colegiados.

- Tan importantes como enunciar y formular las políticas son su seguimiento, evaluación y control social. Si no se les reconoce a la evaluación y al monitoreo su correcta proporción dentro de la implementación de la Política de Juventud, no será posible superar la formulación como ejercicio retórico, que en consecuencia pierde su valor y no logra incidir en la agenda pública ni convertirse en instrumento para mejorar la gestión pública.

- A partir de la Constitución de 1991, los recursos y competencias en relación con el desarrollo social han sido trasladados en medida considerable a los municipios y en alguna medida a los departamentos. Esto mejora la capacidad de respuesta del Estado a las extremas diferencias del desarrollo de las comunidades y, en consecuencia, restringe la capacidad del orden nacional para disponer recursos de inversión y llevar a cabo planes de alcance nacional. En razón de la distribución de competencias y recursos vigente, la Política Nacional de Juventud no puede fundamentarse en la transferencia cuantiosa de recursos de inversión a las entidades territoriales para el desarrollo de planes y proyectos para jóvenes. Por ello los recursos para la implementación de la Política de Juventud en los niveles territoriales deberán obtenerse a través de la gestión racional realizada ante las secretarías departamentales o municipales, las instituciones sectoriales nacionales y de carácter territorial o local y la cooperación internacional en la medida de lo posible. La pertinencia de las prioridades definidas por la Política de Juventud (nacional, departamental o municipal) y el buen destino que se dé a los recursos se convierte, por lo tanto, en uno de los elementos más importantes de la implementación de Políticas de Juventud en Colombia.
  - Los intentos de establecer ofertas programáticas desde el nivel nacional han demostrado no ser factibles. Esta dificultad no se refiere solamente a las restricciones presupuestales que impiden al nivel nacional asignar gastos de funcionamiento de servicios en todo el país, sino que tienen que ver también con competencias territoriales y con la necesidad de adecuar las ofertas de programas a las particularidades de las comunidades locales.
- En virtud de estos aprendizajes, la Política Nacional de Juventud que aquí se presenta se concibe como la definición de directrices y orientaciones, y asume que su gestión se concentra en construir herramientas, evaluar modelos y proyectos, proponer iniciativas novedosas y transmitir metodologías con el objeto de que todo ello pueda traducirse en políticas de juventud territoriales, especialmente municipales, construidas a partir de las iniciativas locales y que, con el apoyo de los demás niveles territoriales, conviertan los lineamientos de la Política Nacional de Juventud en acciones específicas adecuadas a los intereses y necesidades de cada territorio. ★

# Fundamentos de la Política Nacional de Juventud

La Política Nacional de Juventud se fundamenta en un enfoque y unos criterios que sirven como guías para su lectura e implementación y para orientar la construcción de Políticas de Juventud en otros niveles territoriales.

### **Enfoque de la Política de Juventud: expansión de las capacidades de los jóvenes**

La Política Nacional de Juventud reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia social. De la existencia de amplias capacidades en los jóvenes depende en buena medida el desarrollo de la sociedad entera, pues durante la etapa vital de la juventud las personas se desarrollan y afianzan los atributos y cualidades que en el futuro permiten contar con unos ciudadanos sanos, educados, productivos, participativos, pacíficos y preparados para asumir los retos inherentes al mundo contemporáneo.

Por lo tanto, la actividad del Estado y de la sociedad debe estar orientada a expandir las capacidades de los jóvenes y adolescentes, así como a brindarles la oportunidad de elegir en virtud de las capacidades generadas, de tal forma que les sea posible participar en los diferentes escenarios de la vida democrática, social, económica y cultural.

Este enfoque brinda la posibilidad de encauzar la Política de Juventud hacia lo prospectivo y lo propositivo, desde una mirada atenta al desarrollo del país y sus actores, a partir de los consensos entre Gobierno y organizaciones sociales, en medio de la globalización y en torno a los temas vertebrales de nuestra sociedad, como la superación de la pobreza, la disminución de la violencia, la profundización de la democracia y la descentralización, la construcción de reglas de juego compartidas y el aprovechamiento del potencial de las comunidades y los individuos, entre otros.

En este marco, la Política Nacional de Juventud le apuesta a com-

La Política Nacional de Juventud reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia social.

prender la Política de Juventud desde una *perspectiva poblacional*<sup>23</sup>, con la cual se busca incorporar en los diferentes sectores y niveles territoriales aquellos temas que resultan fundamentales para expandir las capacidades de los jóvenes colombianos. Gracias a esta perspectiva se estará en capacidad de incidir y orientar acciones coordinadas desde todos los sectores para integrar a los jóvenes colombianos a las oportunidades que debe ofrecer nuestra sociedad.

Al adoptar este enfoque resulta necesario que la Política Nacional de Juventud logre estrechar la relación y mejorar la coherencia de las políticas sectoriales en materia de juventud en el ámbito nacional, logre una mirada integral de la misma, promueva las relaciones intergeneracionales y haga visibles los aportes sustanciales de la juventud para el desarrollo humano de la sociedad.

### **Criterios de la Política Nacional de Juventud**

Los siguientes criterios se asumen como parámetros que han sido utilizados en el diseño de la Política Nacional de Juventud y que a su vez deben ser orientadores durante la implementación, la evaluación y la puesta en marcha del Plan Decenal de Juventud.

### **Expansión de capacidades institucionales**

Para avanzar en el fortalecimiento de la gestión de la Política de Juventud es necesario desarrollar capacidades en las entidades territoriales y otras instituciones<sup>24</sup> que participan directamente en su implementación, con el fin de lograr continuidad, calidad, pertinencia e impacto. Esto implica crear herramientas y redes de apoyo y establecer un consenso en cuanto a los papeles y responsabilidades de los distintos niveles territoriales y entidades especializadas en materia de juventud en el país<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver Glosario.

---

<sup>24</sup> En este texto se entenderá el concepto de institución o institucionalidad en relación con al menos cuatro tipos de instituciones u organizaciones distintas: 1) las organizaciones juveniles, 2) las organizaciones sociales y comunitarias, gremios, organizaciones no gubernamentales y centros académicos, 3) las entidades del Estado en general y 4) las entidades, dependencias o funcionarios del Estado especializados en la gestión a favor de la juventud, tales como oficinas, asesorías, consejerías de juventud u oficinas que cumplen esta función junto con otras.

---

<sup>25</sup> Consultar en este documento "Claridad de competencias y cooperación de las entidades territoriales" (Cuarta Parte, Primera herramienta), donde se presentan las responsabilidades y los papeles de las entidades especializadas en materia de juventud en los distintos niveles territoriales.

## Énfasis en lo local

El ámbito local es el referente real de la vida de los ciudadanos y es la célula fundamental del ordenamiento político y administrativo en Colombia. En él tienen lugar la participación y la oferta de servicios y oportunidades, es más viable la articulación de ofertas programáticas y se favorece la integralidad de las ejecuciones.

## Equidad y pluralidad

En tanto que la gestión en Políticas de Juventud involucra diferentes actores, jurisdicciones y competencias, está en permanente construcción y no puede entenderse como un todo unitario y acabado desde una coordinación única, sino que resulta pertinente hacer referencia a ella en plural, de tal forma que pueda hablarse de la existencia de Políticas de Juventud. Estas políticas se refieren a una juventud heterogénea que no se puede reducir a una identidad o a unos intereses únicos sin tener en cuenta las diferencias culturales, sociales y económicas de nuestros habitantes. Las políticas, planes y programas para la juventud deben ser diferenciados, en concordancia con las características particulares de los jóvenes. En consecuencia, para acertar con las Políticas de Juventud es necesario tener en cuenta los factores de diversidad existentes entre la población juvenil y comprender que

es fundamental llevar a cabo políticas que así los reconozcan, evitando caer en generalizaciones y simplificaciones. Por ello es esencial tener presentes a los jóvenes que viven en las zonas rurales y los pertenecientes a comunidades indígenas y afrocolombianas, quienes poseen potencialidades y vulnerabilidades particulares. Todos ellos juegan un papel estratégico en la conservación y el desarrollo de sus propias culturas, de sus territorios y de aspectos importantes de la riqueza nacional.

## Enfoque de género

Uno de los más importantes factores de diversidad entre la población juvenil se presenta por cuestiones de género. El reconocimiento de la diversidad, de las particularidades de hombres y mujeres y las diferencias de ellos para relacionarse con los otros y con el mundo debe ser un criterio orientador permanente al diseñar políticas, planes y programas para la juventud colombiana. Es necesario expandir las capacidades de los jóvenes reconociendo y respondiendo de forma satisfactoria a las potencialidades y necesidades diferenciadas de hombres y mujeres jóvenes. La aplicación de la perspectiva o enfoque de género al análisis de la situación de la

Uno de los más importantes factores de diversidad entre la población juvenil se presenta por cuestiones de género. El reconocimiento de la diversidad, de las particularidades de hombres y mujeres y las diferencias de ellos para relacionarse con los otros y con el mundo debe ser un criterio orientador permanente al diseñar políticas, planes y programas para la juventud colombiana.

juventud en cada unidad territorial y sectorial, y la consiguiente adopción de políticas orientadas a evitar toda discriminación por concepto del género son especialmente importantes en las políticas de juventud, dado que la definición y atribución de roles de género se inicia en la infancia y se refuerza en la adolescencia y la juventud.

### Adolescencia y juventud

Los jóvenes entre 12 y 17 años (adolescentes) son menores de edad y en razón de ello gozan de un trato preferencial de acuerdo con la Constitución Nacional, la Convención Internacional de Derechos del Niño y la legislación interna de Colombia. Los mayores de edad (mayores de 18 años) son también jóvenes, pero al adquirir los derechos y deberes de la plena ciudadanía tienen un tratamiento diferente del de los adolescentes y niños, y similar al de los adultos, aunque la transición cultural, social, psicológica y biológica entre una etapa y otra aún no haya concluido. Alcanzar la mayoría de edad no es garantía ni sinónimo de la obtención de autonomía e independencia (características propias de la edad adulta). Por ello, es claro que el impacto de una Política de Infancia y Adolescencia articulada a una Política de Juventud puede consolidar esfuerzos institucionales y prolongar efectos e intervenciones. Una coordinación entre la Política de Infancia y

Adolescencia con la Política de Juventud permite dar mayores posibilidades para que los jóvenes transiten con seguridad entre la niñez y la edad adulta. Por lo tanto, hacia allá deben orientarse los esfuerzos de articulación entre estas dos políticas poblacionales<sup>26</sup>.

### Los derechos de los jóvenes

No es apropiado referirse indistintamente a los derechos de los jóvenes sin hacer consideraciones diferenciadas para los jóvenes mayores de edad y los adolescentes menores de 18 años. Nuestro ordenamiento jurídico obliga a hacerlo de esta forma. En consecuencia, deberá darse tratamiento diferente a los jóvenes menores de edad, cuyos derechos prevalecen sobre los derechos de los demás<sup>27</sup> y cuentan a su favor con un estatuto de protección. Por otra parte, es necesario diferenciar a aquellos jóvenes que superan la minoría de edad y se encuentran con un tratamiento jurídico propio de la plena ciudadanía, con

<sup>26</sup> La presente Política de Juventud acoge como propios los postulados contenidos en el “Plan País” o Plan Decenal para la Infancia en relación con los jóvenes menores de 18 años e invita a los jóvenes y las organizaciones sociales y entidades públicas comprometidas con las Políticas de Juventud a considerar como complementarios el Plan de Infancia y la Política de Juventud, así como a hacer uso de modalidades de gestión conjuntas.

<sup>27</sup> Constitución Nacional, Art. 44: “Los derechos del niño prevalecen sobre los derechos de los demás”.

todos sus derechos y deberes, con todas sus implicaciones. Ello significa que para el primer caso debe reconocerse la naturaleza de los derechos fundamentales de los niños y la correlativa obligación familiar, social y estatal de prodigarles asistencia y protección<sup>28</sup>. Para el segundo caso, lo central es avanzar en la garantía de los derechos de primera y segunda de los jóvenes y en la consideración de situaciones específicas en virtud de su condición de jóvenes, así como orientar acciones hacia la consolidación y el respeto de los derechos de aquellas personas jóvenes que en algunas circunstancias, por el solo hecho de su edad, padecen vulneraciones más severas o negaciones absolutas de sus derechos.

### **Perspectiva poblacional para incidir en lo sectorial**

La Política de Juventud será transversal a la estructura administrativa y programática de la Nación o entidad territorial de que se trate. Por lo tanto, los esfuerzos en la gestión de Políticas de Juventud se centrarán en incorporar en cada una de las acciones y políticas públicas sectoriales los asuntos relativos a la juventud. Esta vía permite avanzar hacia la integralidad de la Política de Juventud. En este sentido, la Política Nacional de Juventud no reemplaza a otras políticas sectoriales y poblacionales del orden nacional, sino que se articula con ellas para el logro de sus obje-

tivos en lo referente al periodo vital juvenil.

### **Apropiación presupuestal**

En términos de inversión pública, la porción más significativa de las políticas relacionadas con la juventud corresponde a competencias sectoriales. Ello significa que sus asignaciones presupuestales y sus modalidades de operación serán las propias de tales sectores. Por consiguiente, la gestión en Políticas de Juventud implica la transversalización, no sólo programática, sino también presupuestal, es decir, la búsqueda y gestión de recursos en los diferentes sectores para orientarlos hacia la población juvenil.

### **La relación con los Planes de Desarrollo**

La Política de Juventud en los diversos niveles debe encontrar su expresión concreta en los Planes de Desarrollo. Será infructuosa la planeación de Políticas de Juventud si se hace al margen de los procesos de planeación nacional y territorial que establecen la Constitución y la ley. En el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y en el seguimiento de su ejecución debe promoverse la participación de jóvenes. Igualmente, en los contenidos de tales planes deben inscribirse programas y proyectos dirigidos a jóvenes, según las competencias del nivel territorial del que se trate. ★

---

<sup>28</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia C-019 de 1993. Esta Sentencia dio carácter de cosa juzgada constitucional al Decreto Extraordinario 2737 de 1989. En varios de sus apartes la Corte Constitucional establece parámetros sobre el tratamiento de los derechos de los niños, su ubicación, su carácter prevalente y su alcance dentro del marco constitucional y legal colombiano, así como el tratamiento internacional.

## Objetivo y Ejes Estratégicos

### Objetivo

La Política Nacional de Juventud es el marco estratégico que orienta acciones y fomenta la cooperación entre las entidades del Estado, la sociedad civil y el sector privado, con miras al desarrollo de capacidades en los jóvenes que les permitan asumir la vida de manera responsable y autónoma, en beneficio propio y de la sociedad.

### Ejes estratégicos<sup>29</sup>

- Participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia.
- Acceso a bienes y servicios públicos.
- Ampliación de oportunidades sociales, económicas y culturales.

<sup>29</sup> La traducción de los ejes estratégicos en objetivos específicos, líneas de acción, actividades, indicadores de medición, entidades relacionadas y recursos corresponde al Plan Decenal de Juventud (2005-2015). Por ahora, se hace una breve justificación y se proponen algunas orientaciones para cada eje estratégico.

### 1. Participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia

**Profundizar la democracia participativa** es una prioridad esencial del país para avanzar en gobernabilidad, eficacia en la gestión pública, sentido de pertenencia y movilización de recursos disponibles en los diversos niveles. Esta ampliación de la democracia requiere que se remuevan los obstáculos que restringen la participación en los asuntos públicos de todos los grupos sociales, entre ellos los jóvenes, a través de los múltiples canales existentes para ese fin.

Se trata de estimular la actividad política por la cual los jóvenes, como parte de la sociedad, intervienen en espacios y procesos de concertación entre actores sociales. Para ello es importante promover la organización autónoma de los jóvenes y su participación en organizaciones de diversa naturaleza.

En medio de la significativa cantidad de escenarios de participación existentes, es importante estimular la influencia que puedan

ejercer los jóvenes en la toma de decisiones sobre temas que son de su interés y de la comunidad en su conjunto, a través de mecanismos como: Consejos de Planeación, Consejos de Política Social, Consejos de Juventud, veeduría ciudadana, el gobierno escolar y la promoción de la vinculación de jóvenes en las distintas formas de participación comunitaria. En este mismo sentido, se propone fomentar el asociacionismo entre jóvenes y de éstos con otras generaciones, como forma de participación social directa y como posibilidad para aportar a la construcción de confianza entre diversos grupos de la sociedad. Para esto se requiere dar a conocer y promocionar los diferentes canales, procedimientos, espacios, prácticas y valores de la participación.

**Los jóvenes representan un enorme potencial para el desarrollo comunitario y la acción social a través del voluntariado, entre otros medios.** En este sentido, es relevante promover la vinculación de jóvenes a formas de servicio social e impulsar las prácticas sociales y profesionales de los estudiantes universitarios.

El país requiere **generar una cultura de la convivencia, la paz y el tratamiento no violento de los conflictos** y los jóvenes representan un grupo social estratégico para que los cambios en este

sentido sean duraderos. En el Diálogo Nacional “Presente y Futuro de los Jóvenes”, éstos expresaron su disposición para aportar activamente a la generación de una cultura de paz. Por ello hay que impulsar aquellas iniciativas de niños y jóvenes en favor de la convivencia que han mostrado resultados positivos en la formación y educación para la paz, tanto en las instituciones educativas, como en las organizaciones de la comunidad.

El país tendrá, además, que ampliar su capacidad de acoger y proporcionar oportunidades a excombatientes y reconstruir capital social, confianza y normas favorables a la convivencia y el respeto. Es igualmente prioritario definir estrategias que prevengan la vinculación de jóvenes a los grupos armados al margen de la ley y que atiendan a aquellos que se desmovilicen de estos grupos. Merecen especial atención los jóvenes que viven en zonas rurales, los indígenas y los afrocolombianos. De igual manera, reviste la mayor importancia la promoción y defensa de los derechos humanos de los niños, las mujeres, los jóvenes y las comunidades afectadas por el conflicto armado.

Profundizar la democracia participativa es una prioridad esencial del país para avanzar en gobernabilidad, eficacia en la gestión pública, sentido de pertenencia y movilización de recursos disponibles en los diversos niveles. Esta ampliación de la democracia requiere que se remuevan los obstáculos que restringen la participación en los asuntos públicos de todos los grupos sociales, entre ellos los jóvenes, a través de los múltiples canales existentes para ese fin.

La prevención de la vinculación de los jóvenes a actos violentos requiere nuevas estrategias de abordaje. Hay que brindar mayor atención a aquellos jóvenes en conflicto con la ley y trabajar de manera coordinada en la búsqueda de soluciones y alternativas.

## 2. Acceso a bienes y servicios públicos

El país requiere disminuir los niveles de inequidad que afectan especialmente a jóvenes y mujeres en situación de pobreza, y a quienes viven en zonas rurales.

La etapa vital de la juventud es el momento en el cual los individuos adquieren los conocimientos y los hábitos de autocuidado necesarios para una vida sana. **Se requiere poner al alcance de los jóvenes servicios de salud y seguridad social**, realizar acciones de prevención de enfermedades, factores de riesgo y muertes violentas, adelantar tareas de prevención de la violencia intrafamiliar, contribuir a la reducción de la incidencia de embarazos en adolescentes y de VIH, impulsar la afiliación de los jóvenes a la seguridad social (ampliar la cobertura del aseguramiento en salud para la población joven entre 18 y 26 años que no estudia y está en condiciones de desempleo o

subempleo, especialmente las mujeres), mejorar condiciones de atención médica y hospitalaria, y prestar atención integral a las jóvenes gestantes y lactantes.

Es fundamental, además, que **los jóvenes logren mejores niveles de escolaridad**, a través de acciones coordinadas que propicien el desarrollo de procesos educativos escolarizados y no escolarizados encaminados a prolongar la educación. Asimismo, ofrecer cobertura universal de la educación formal, mínimo hasta noveno grado, apoyar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo e impulsar los procesos de capacitación e inserción laboral.

Es necesario fortalecer la provisión de servicios en los sectores con mayores índices de vulnerabilidad: jóvenes indígenas y rurales, jóvenes en situación de desplazamiento, jóvenes que viven en la calle y jóvenes con discapacidad.

Ante el panorama que se presenta en lo referente al tema de pensiones, se requiere un intenso trabajo para apoyar y aportar a las reformas pensionales que se estructuren, con el fin de que incorporen una visión poblacional y, por ende, una distribución de costos más equitativa en el futuro.

### 3. Oportunidades económicas, sociales y culturales

La acelerada producción de conocimiento científico y de innovaciones tecnológicas y su incorporación a la producción y a las relaciones sociales son características primordiales de la sociedad de comienzos del siglo XXI. Se trata de la llamada *sociedad del conocimiento*. Esta tendencia, junto con los procesos de internacionalización de la economía y la necesidad de reconversión y modernización de la producción nacional para hacerla competitiva, pone de presente la urgente necesidad de tener una educación de alta calidad como condición para el desarrollo del país.

Los niños y jóvenes tienen ventajas relativas en ese contexto: su capacidad de aprendizaje y su disposición a lo nuevo y al cambio. Las nuevas generaciones son la mejor oportunidad para que el país desarrolle su potencial de productividad y conocimiento, a condición de que se amplíe en cobertura y calidad el alcance de todos los procesos educativos formales y no formales.

Este eje estratégico se encarga de plantear aquellos requerimientos que se presentan en la transición entre el mundo de la familia y la escuela y el mundo del trabajo. Los jóvenes parti-

cipantes en el Diálogo Nacional formularon reparos a la calidad y la cobertura de la educación, pero ante todo insistieron en la necesidad de vincular la educación y el mundo laboral: “No existen reales mecanismos de intermediación entre la academia y las empresas o fuentes de empleo”<sup>30</sup>. Al referirse al tema del trabajo reclamaron ampliar la formación hacia una visión empresarial.

Es preciso mejorar los procesos que permitan que los jóvenes desarrollen sus capacidades como actores creativos y productivos. Una tarea de esta magnitud exige promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las fases del proceso. Además, trabajar simultáneamente en fortalecer la empleabilidad de jóvenes, mejorar sus condiciones laborales y apoyar los emprendimientos juveniles.

Este eje estratégico se encarga de plantear aquellos requerimientos que se presentan en la transición entre el mundo de la familia y la escuela y el mundo del trabajo. Los jóvenes participantes en el Diálogo Nacional formularon reparos a la calidad y la cobertura de la educación, pero ante todo insistieron en la necesidad de vincular la educación y el mundo laboral: “No existen reales mecanismos de intermediación entre la academia y las empresas o fuentes de empleo”. Al referirse al tema del trabajo reclamaron ampliar la formación hacia una visión empresarial.

<sup>30</sup> Diálogos. p. 22.

Para fortalecer la empleabilidad de jóvenes es necesario impulsar programas de capacitación y certificación de habilidades y reforzar los mecanismos institucionales de colocación en empleos formales. Para ello es indispensable promover la generación de conocimiento e información actualizada sobre demanda laboral y oferta de mano de obra en jóvenes, diseñar acciones para facilitar la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo en su primer empleo, promover la creación de empleos para jóvenes y ampliar las opciones de formación para el trabajo y las acciones para la certificación.

En este eje estratégico es importante, además, realizar acciones orientadas a mejorar las condiciones laborales de los jóvenes: incorporar en las reformas laborales necesidades específicas de jóvenes trabajadores y promover el respeto de las normas de trabajo en las empresas, instituciones y organizaciones empleadoras de jóvenes.

El fomento del emprendimiento se realiza mediante el impulso de proyectos productivos propios, el financiamiento de iniciativas viables y el apoyo a jóvenes emprendedores, así como a través de la creación de mecanismos que les permitan ganar experiencia y

avanzar realmente, a través de seguimiento y apoyo e incubación de sus experiencias.

En este contexto es necesario dar un tratamiento específico a la juventud que vive en zonas rurales. Su papel natural de relevo de las generaciones anteriores, en la actual situación de necesidad de revitalización del campo y reconversión productiva, hace de los jóvenes que viven en zonas rurales uno de los segmentos prioritarios en este eje estratégico de la Política de Juventud. Los esfuerzos deben orientarse a fomentar el desarrollo de la cultura tradicional y promover alternativas productivas, sociales y ambientales para los jóvenes que habitan en zonas rurales. Para esto es necesario promover el relevo generacional en el acceso a la propiedad de la tierra, apoyar y estimular la capacidad productiva de los jóvenes, promover una educación rural con calidad y pertinencia, y promover y facilitar la participación de jóvenes rurales en programas de capacitación y formación profesional adecuados a su medio, que contengan la dinámica de abandono del entorno rural para acceder a recursos educativos y para encontrar una ocupación donde desarrollar las aptitudes laborales adquiridas. Además, deben fo-

mentarse la visión empresarial y la organización de los jóvenes rurales con miras a facilitarles el acceso a factores productivos, al igual que proteger a los trabajadores más vulnerables.

En la creación de oportunidades económicas, sociales y culturales resulta de gran importancia ampliar la participación de jóvenes en las actividades de investigación científica e innovación tecnológica, así como impulsar la producción y el consumo cultural de los jóvenes, y la difusión, promoción e intercambio de las expresiones culturales juveniles.

En las deliberaciones del Diálogo Nacional “Presente y Futuro de los Jóvenes” los participantes mostraron un gran interés por los temas relativos a la cultura y recomendaron fortalecer las instituciones y los procesos orientados a la promoción cultural y ampliar la

participación de los jóvenes en estos procesos<sup>31</sup>. Para ello es necesario impulsar el desarrollo de las expresiones artísticas de los jóvenes con un sentido de respeto por su diversidad; promover la interacción entre las diversas manifestaciones estéticas de los jóvenes, los espacios lúdicos y deportivos como formas de integración de los jóvenes al espacio público y de fomento de estilos de vida saludables, y el respeto por el medio ambiente; reconocer y promover el papel de los jóvenes indígenas y afrocolombianos en la preservación y el desarrollo de los valores de sus culturas y en la defensa de sus territorios y vincular a los jóvenes a los programas de protección y conservación del patrimonio cultural. ★

En la creación de oportunidades económicas, sociales y culturales resulta de gran importancia ampliar la participación de jóvenes en las actividades de investigación científica e innovación tecnológica, así como impulsar la producción y el consumo cultural de los jóvenes, y la difusión, promoción e intercambio de las expresiones culturales juveniles.

<sup>31</sup> Diálogos. pp. 40-41.

## Implementación de la Política Nacional de Juventud

Como se señaló desde el comienzo, la Política Nacional de Juventud no es un plan de acción del Programa Presidencial Colombia Joven, sino una invitación a trabajar que hace el Gobierno Nacional a actores de los sectores privado, público y no gubernamental con el objeto de encontrar soluciones y velar por la implementación de sus contenidos. Para ello se han establecido ocho herramientas claves:

***Primera herramienta:  
Claridad de competencias y  
cooperación de las entidades  
territoriales***

En virtud de su enfoque, la Política Nacional de Juventud incorpora como factor fundamental para su implementación la concurrencia de esfuerzos y acciones de diversas entidades de origen nacional e internacional para poner en práctica estrategias de apoyo y fomento a la juventud colombiana.

Para lograr lo anteriormente señalado, se hace indispensable abrir líneas de acción para la

planeación y ejecución de programas y proyectos de cooperación nacional e internacional destinados, principalmente, al fortalecimiento institucional de organizaciones del Estado con el mandato explícito y el interés de mejorar las condiciones y expandir las capacidades de la población joven en el país. Tales procesos, por ser de origen público, contarán con el apoyo de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la Cancillería Colombiana, tanto en lo referente al diseño de perfiles de estrategias y proyectos año por año, como en lo que tiene que ver con la gestión y evaluación de iniciativas que integran coherentemente todos los niveles de la administración pública vinculados a las Políticas de Juventud.

De igual manera, se establecerán canales de información y formación en el Programa Presidencial Colombia Joven y en gobernaciones y alcaldías para consolidar alianzas estratégicas con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, a

fin de potenciar factores de éxito y calidad en la implementación de los ejes estratégicos de la Política Nacional de Juventud.

La vinculación de las estrategias de cooperación nacional e internacional al tema de Políticas de Juventud contará con un sistema de información georreferenciado de las oportunidades nuevas dentro del Sistema Nacional de Información sobre Situación y Prospectiva de la Niñez y la Juventud, para que de manera autónoma las personas naturales y jurídicas interesadas en desarrollar procesos de gestión de recursos técnicos y económicos puedan estar informa-

das permanentemente de dichas oportunidades.

Además de las iniciativas en materia de cooperación nacional e internacional para mejorar la capacidad de gestión de las instituciones públicas y las organizaciones sociales, es importante acordar las competencias a las que los distintos niveles de la administración pública pueden comprometerse en virtud de su misión programática y constitucional. A continuación se presenta un esquema de acciones de competencias concurrentes, clasificado por categorías y criterios de acción pública:

Criterios	Programa Presidencial Colombia Joven	Gobernación	Alcaldía
<b>Formulación y participación en políticas</b>	Diseña directrices de Política Nacional de Juventud y el Plan Decenal, y valida socialmente los resultados. Ofrece información, asesoría y asistencia técnica a departamentos.	Diseña directrices de política departamental, coordina el diseño y seguimiento de políticas municipales. Facilita la participación de jóvenes en la planeación del desarrollo del departamento y en el posicionamiento del tema de juventud en políticas de los sectores departamentales.	Diseña las directrices de la política municipal con la asistencia del departamento. Facilita la participación de jóvenes en la planeación del desarrollo del municipio y en el posicionamiento de la juventud en políticas de los sectores municipales.
<b>Investigación</b>	Investiga, conoce y transmite información a partir de un sistema nacional público-privado.	Investiga, conoce y alimenta el Sistema Nacional de Información sobre Juventud a partir de la realidad del departamento. Lidera la conformación de redes regionales para la implementación de políticas.	Investiga, conoce y alimenta el Sistema Nacional de Información sobre Juventud a partir de la realidad del municipio. Concretamente, investiga y valida en su territorio modelos propios de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación (solidaridad y convivencia)</li> <li>• Inclusión en servicios y bienes</li> <li>• Generación de oportunidades para jóvenes</li> </ul> Informa sobre avances al departamento.

Criterios	Programa Presidencial Colombia Joven	Gobernación	Alcaldía
Gestión y oferta interinstitucional	Desarrolla gestión interministerial para cualificar programas y proyectos nacionales dirigidos a jóvenes.	Acompaña a los municipios en el diseño y la negociación de una oferta programática para su ejecución con los sectores de política del Gobierno Nacional.	Diseña una oferta programática para los jóvenes en el municipio, que es ejecutada a través de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de empresas que desarrollan oferta en el nivel municipal. Promueve la concurrencia efectiva y evita la duplicidad de acciones entre la Nación, el departamento y el municipio.
Formación	Formación de recursos humanos en todos los niveles mediante eventos nacionales, con mayor énfasis en la administración departamental y las organizaciones regionales.	Formación de recurso humano departamental, municipal y de los jóvenes organizados en materia de gestión de programas y proyectos.	Desarrolla programas de formación del recurso humano municipal y de los jóvenes organizados en materia de gestión de programas y proyectos.
Liderazgo en alianzas	Lidera alianzas nacionales con entidades del sector privado para facilitar emprendimientos en los ejes de política nacional de productividad y de formación en competencias a los sistemas formales existentes (Mineducación y Minprotección Social).	Lidera alianzas regionales con entidades del sector privado para facilitar emprendimientos en los ejes de política nacional de productividad y de formación en competencias.	Lidera alianzas municipales con entidades del sector privado para facilitar emprendimientos en los ejes de política nacional de productividad y de formación en competencias.
Monitoreo y evaluación	Genera un sistema de seguimiento y evaluación nacional, regional y departamental sobre la implementación de las Políticas de Juventud.	Desarrolla un sistema propio de seguimiento y evaluación, en coordinación con el sistema nacional.	Desarrolla un sistema propio de seguimiento y evaluación, en coordinación con el sistema departamental.
Ejecución de programas y proyectos	Desarrolla proyectos demostrativos especiales, que cumplan criterios de innovación, calidad y regionalización, y que fortalezcan la gestión departamental y municipal.	Ejecuta en cofinanciación con municipios proyectos y programas que fortalezcan la identidad regional y la gestión en los niveles subdepartamentales.	Ejecuta programas y proyectos específicos en cofinanciación con el departamento.
Pactos y/o acuerdos democráticos	Desarrolla pactos nacionales de inclusión, de convivencia y de transparencia entre jóvenes e instituciones, como marcos simbólicos de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.	Desarrolla pactos departamentales de inclusión, de convivencia y de transparencia entre jóvenes e instituciones, como marcos simbólicos de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.	Desarrolla pactos municipales de inclusión, de convivencia y de transparencia entre jóvenes e instituciones, como marcos simbólicos de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

***Segunda herramienta:  
Sistema Nacional de  
Información sobre Situación  
y Prospectiva de la Niñez y  
la Juventud***

Una herramienta fundamental consiste en disponer de información cualificada y actualizada que propicie la comprensión de las condiciones y características de la población juvenil y que oriente la toma de decisiones de los organismos públicos y privados y de la sociedad civil en general respecto a la Política Nacional de Juventud y su consecuente Plan Decenal.

El Sistema Nacional de Información sobre Situación y Prospectiva de la Niñez y la Juventud surge, entonces, con el propósito de contribuir a la generación y apropiación del conocimiento sobre la niñez y la juventud y sus temas inherentes, facilitar una mejor comprensión de las dinámicas de la niñez y la juventud, y ayudar a orientar la formulación de políticas públicas y del Plan Decenal de Juventud en lo que tiene que ver con su planeación, seguimiento, evaluación y mediciones de impacto.

Para lograr este cometido el sistema deberá operar con una red de participantes y un mecanismo organizativo eficientes que permi-

tan su óptimo funcionamiento, generando una base de datos actualizada y potente, y produciendo documentos de análisis útiles sobre la niñez y la juventud.

***Tercera herramienta:  
Asistencia técnica a  
entidades territoriales***

Esta herramienta está orientada a fortalecer la capacidad institucional de las instancias departamentales de juventud para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos en los departamentos, así como a favorecer la articulación de diferentes entidades e instituciones público-privadas de los niveles nacional, departamental y municipal para el avance en dichos procesos. Igualmente, este componente apunta a mejorar los canales de comunicación entre la Nación, los departamentos y los municipios, y a promover el intercambio de conocimientos entre ellos.

En consecuencia, se espera que esta herramienta arroje los siguientes logros:

- Las gobernaciones conocen, adoptan y promueven la Política Nacional de Juventud y la construcción del Plan Decenal de Juventud.

- Las instancias responsables de las Políticas de Juventud en las gobernaciones mejoran la obtención y el uso de la información disponible para planear, hacer seguimiento de los impactos de las acciones y avanzar en la comprensión e interlocución con otros sectores.
- Las instancias responsables de la gestión de políticas y programas dirigidos a los jóvenes.
- Las instancias responsables de juventud promueven nuevas formas de participación juvenil y el intercambio y aplicación de metodologías innovadoras y mejores prácticas en materia de juventud.

- Las gobernaciones convocan y coordinan la discusión de lineamientos de Política de Juventud, según su situación específica, que sirvan tanto de insumos para la definición o validación de la Política Departamental de Juventud, como de aporte a la definición del Plan Decenal de Juventud.

***Cuarta herramienta:  
Construcción de  
metodologías***

La implementación de la Política Nacional de Juventud plantea como indispensable la generación de conocimientos que puedan dar cuenta de aquellas aptitudes de los jóvenes y de las instituciones en diferentes partes del país, tendientes a desarrollar soluciones eficaces e innovadoras para los problemas relacionados con la vida de sus pobladores.

- Las instancias responsables de las Políticas de Juventud en las gobernaciones se constituyen en promotoras y dinamizadoras de redes o alianzas público-privadas para el desarrollo, seguimiento y evaluación de políticas orientadas a mejorar los niveles de participación juvenil, la calidad de la atención y las oportunidades de desarrollo para esta población.

Las metodologías que desarrollan los ejes estratégicos de la Política Nacional de Juventud están insertas en un proceso que conduce a *diseñar, analizar, sistematizar y transferir* instrumentos científicos y saberes populares entre las regiones del país.

- Las instancias de juventud desarrollan capacidades y cuentan con herramientas para acompañar a los municipios en

Es posible lograr la expansión de capacidades a través de la construcción de métodos nacionales, regionales y locales que

puedan articular lógicamente las potencialidades de la juventud, como plataformas de redes que comparten aprendizajes y todas aquellas iniciativas, programas, planes o proyectos sociales que se desarrollan con jóvenes en el país.

Con especial énfasis, el proceso de fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y las instituciones está mediado por el impulso a la creación de instrumentos de gestión concretos que faciliten y cualifiquen la toma de decisiones para la acción social, tales como:

- Rutas y métodos de planeación
- Cartillas pedagógicas
- Estados del arte y compendios temáticos
- Portafolios de información de prácticas exitosas y de métodos aplicados
- Guías de sistematización y evaluación
- Portafolios de servicios públicos
- Catálogos de capacidades y cooperación
- Estudios e investigaciones

- Encuestas y sondeos
- Directorios de contactos y bases de datos
- Portafolios de mercadeo social y de emprendimiento
- Boletines de información especializados y didácticos.

***Quinta herramienta:  
Convocatoria al Plan  
Decenal de Juventud***

El proceso de formulación del Plan Decenal de Juventud comienza con la misma promulgación de la Política Nacional de Juventud y es una invitación a construir, con todos los sectores de la sociedad y del Gobierno, de manera participativa y concertada, metas e indicadores concretos con una visión de diez años para la población juvenil.

En consecuencia, el punto de partida para la formulación del Plan Decenal de Juventud no sólo lo constituye la presente Política Nacional de Juventud, sino también las demás políticas sectoriales que involucran a los jóvenes, así como las iniciativas de la sociedad que permitan articular acciones concretas en cumplimiento de las metas propuestas.

Por ello, el Plan Decenal de Juventud enfocará sus debates en las diferentes comisiones de trabajo, mesas de expertos y eventos grupales participativos alrededor de los siguientes temas claves:

- **Situación de los jóvenes:** Las acciones del Gobierno y de la sociedad civil en materia de juventud deben partir del conocimiento de la realidad social de los jóvenes. Por lo tanto, las instituciones comprometidas en este proceso deben tener la información cualitativa y cuantitativa necesaria para el análisis de situación de esta población. De esta comprensión partirá la formulación concreta de metas intermedias y finales para el periodo comprendido entre 2005 y 2015.
- **Legislación y políticas:** Se ha creado una normatividad en materia de juventud (tanto desde el Legislativo como desde las entidades gubernamentales) que es conveniente vincular al debate con el fin de analizar su vigencia, aplicabilidad y aporte en la transformación de las condiciones de vida de los jóvenes. De igual forma se procedería con las políticas que las instancias oficiales desarrollan nacional y localmente.
- **La institucionalidad y la descentralización de las Políticas y del Plan Decenal de Juventud:** Entendida como la manera en que se ha asignado una responsabilidad a las entidades gubernamentales responsables de formular las políticas y los programas a favor de la juventud en sus niveles nacional, departamental, municipal y distrital. En este punto se trata de reflexionar sobre cuál ha sido el papel de cada sector y cada instancia con responsabilidad en juventud, sus logros, aciertos y dificultades, así como las propuestas más pertinentes y factibles para el país, teniendo en cuenta sus características económicas, sociales, políticas y culturales para alcanzar las metas intermedias y de la década.
- **Papel de la sociedad civil y de los jóvenes en las Políticas de Juventud:** Este punto introduce la reflexión sobre lo público en el Plan Decenal de Juventud, sobre su carácter participativo, que involucra principalmente a los jóvenes como protagonistas de su propio desarrollo y del desarrollo del país. Se trata de acometer el análisis del papel de la sociedad civil -entendida como un conjunto heterogéneo y múltiple de organi-

zaciones del mundo asociativo y fundacional de las sociedades- en la construcción de las Políticas de Juventud, abordando conceptos como ciudadanía, democracia, libertad, diálogo, representación y equidad, y su participación en la consecución de las metas propuestas en el Plan Decenal.

***Sexta herramienta: Creación de Comités Intersectoriales para el desarrollo de los ejes estratégicos***

El permanente diálogo entre quienes toman las decisiones y la articulación institucional resultan fundamentales para trabajar en torno a cada uno de los diferentes ejes estratégicos establecidos en la Política Nacional de Juventud. Por ello, el Programa Presidencial Colombia Joven convocará la constitución de Comités Interinstitucionales, con el objeto de impulsar la investigación, el conocimiento, la formulación de políticas y la realización de acciones concretas referidas a los contenidos de cada uno de los ejes estratégicos y los temas particulares que en ellos se tratan.

Cada comité tendrá un plan de acción que establezca sus actividades, al igual que unos resultados a corto, mediano y largo plazo. La constitución de los co-

mités y el abordaje de temas particulares a través de este mecanismo serán progresivos.

***Séptima herramienta: Iniciativas normativas***

Con el propósito de incorporar perspectivas poblacionales en las normas, es necesaria la intervención del Programa Presidencial Colombia Joven en los debates legislativos de proyectos de ley que tengan que ver con alguno de los ejes estratégicos de la Política Nacional de Juventud. Esta intervención deberá hacerse con racionalidad técnica y de manera coordinada con el sector que presente la iniciativa o que esté a cargo de la misma.

Se podrán formular proyectos de ley como resultado del trabajo de los Comités Interinstitucionales.

***Octava herramienta: Evaluación***

Como herramienta final se establece el proceso de evaluación de la Política Nacional de Juventud, el cual comprende dos momentos:

- **Evaluación de resultados:** Una evaluación durante la ejecución de la política para identificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Hace referencia al seguimiento permanente de las metas de ejecución y de los objetivos en términos de eficiencia (medición de resultados en relación con tiempos y costos planificados), eficacia (análisis de la relación entre las metas alcanzadas y el tiempo programado para alcanzarlas, y las metas planeadas y el tiempo realmente utilizado) y efectividad (análisis de la relación metas alcanzadas y metas planeadas).

- **Evaluación de impacto:** Para conocer si la política generó cambios significativos en los jóvenes. Es útil para tomar decisiones sobre la continuidad, expansión o cancelación de la política. El mode-

lo metodológico para la evaluación de impacto se definirá concertadamente con los sectores e instituciones que intervengan, de acuerdo con los ejes estratégicos establecidos en el presente documento. Esta fase de la evaluación implica la realización de mediciones antes y después de ejecutadas las acciones de la política.

El proceso de evaluación en sus dos fases comprende la definición de criterios e indicadores que faciliten la medición de los cambios generados por la intervención, el diseño y la aplicación de instrumentos de medición, el análisis de la información y la elaboración y socialización de informes que plasmen los resultados de la evaluación. ★

## GLOSARIO

**Adolescencia:** Esta palabra se usa para designar una condición que suele empezar con la pubertad (maduración sexual), hacia los 12 ó 13 años, y que algunos prolongan hasta los 18 ó 19. En Colombia y en la mayoría de los países rige hasta los 17 años el estatuto de los menores de edad, cuya situación legal en materia de derechos se rige por la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, incorporada a la legislación nacional por la Constitución y el Código del Menor.

**Autonomía:** La autonomía es autogobierno. Se basa en la libertad de los individuos para decidir su proyecto o plan de vida en relación con las alternativas que le plantea su entorno social, político, cultural y ambiental. En este sentido, la autonomía se fundamenta en el incremento de las capacidades que tiene un joven o un ciudadano en general para decidir, expresar y prolongar sus libertades públicas, logrando de esta manera mayores posibilidades de elección y decisión de su propio desarrollo. La autonomía supone ejercicio pleno de la ciudadanía, autogobierno, igualdad ante la ley y libre desarrollo de la personalidad.

**Capital institucional:** El acumulado de conocimientos, habilidades y destrezas con

que cuenta una institución para realizar su gestión y ofrecer servicios a otros, en este caso en relación con la gestión a favor de la juventud y los programas y servicios institucionales para jóvenes. Se trata de las capacidades que poseen las instituciones para facilitar procesos en materia de juventud, en lo relativo a la gestión, operatividad y eficiencia de la estructura administrativa operante, y a la eficacia en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.

**Consejo de Estudiantes (Consejo Estudiantil):** Según el Decreto 1860 de 1994, en todos los establecimientos educativos el Consejo de Estudiantes es el máximo órgano colegiado que asegura y garantiza el continuo ejercicio de la participación de los educandos. Estará integrado por un vocero de cada uno de los grados ofrecidos por el establecimiento o establecimientos que comparten un mismo Consejo Directivo. El Consejo Directivo deberá convocar en una fecha dentro de las cuatro primeras semanas del calendario académico sendas asambleas integradas por los alumnos que cursen cada grado, con el fin de que elijan de su seno, mediante votación secreta, un vocero estudiantil para el año lectivo en curso.

Corresponde al Consejo de Estudiantes:

1. Darse su propia organización interna.
2. Elegir al representante de los estudiantes ante el Consejo Directivo del establecimiento y asesorarlo en el cumplimiento de su representación.
3. Invitar a sus deliberaciones a aquellos estudiantes que presenten iniciativas sobre el desarrollo de la vida estudiantil.
4. Las demás actividades afines o complementarias con las anteriores que le atribuya el Manual de Convivencia.

**Consejos de Juventud (Nacional, Departamentales, Distritales y Municipales):** Los Consejos de Juventud son organismos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones e integrantes del Sistema Nacional de Juventud. Operan en los departamentos, distritos y municipios y en el nivel nacional, conforme a lo dispuesto en la Ley 375 de 1997 y de acuerdo con los criterios, reglas y orientaciones del Decreto 089 de 2000.

Su conformación se hace mediante un sistema de representación de jóvenes y de organi-

zaciones y grupos juveniles. Sus funciones son:

1. Actuar como instancia válida de interlocución y consulta ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial, y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud.
2. Proponer a las respectivas autoridades planes y programas para el cabal desarrollo de las disposiciones de la Ley 375 de 1997 y de las demás normas relativas a juventud, y concertar su inclusión en el correspondiente Plan de Desarrollo.
3. Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud, y ejercer veeduría en la ejecución de los mismos.
4. Fomentar la creación de organizaciones y movimientos juveniles en la respectiva jurisdicción.
5. Dinamizar la promoción, la formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las finalidades de la Ley 375 de 1997 y demás normas que la modifiquen o complementen.

6. Promover la difusión y el ejercicio de los derechos humanos, civiles, sociales y políticos, y en especial de los derechos y deberes de la juventud, enunciados en los capítulos I y II de la Ley 375 de 1997.

7. Elegir representantes ante otras instancias de participación juvenil y, en general, ante aquellas cuyas regulaciones o estatutos así lo dispongan.

8. Cogestionar planes y programas dirigidos a la juventud y autogestionar recursos que contribuyan al desarrollo de los propósitos de la Ley 375 de 1997.

9. Adoptar su propio reglamento de organización y funcionamiento.

**Consejos de Política Social:** Legalmente reconocidos mediante el Decreto Ley 1137 de 1999, son equipos de trabajo que para los efectos prácticos y basados en los acuerdos normativos, se denominan Comités o Consejos de Política Social. El Consejo de Política Social, dentro del marco de desarrollo, tiene como gran compromiso definir la integración, la planeación y el sistema de responsabilidades de las instancias territoriales con respecto a lo social y, de manera especial, con respecto a la política de

niñez y familia. Lo integran representantes de todos los sectores sociales: vivienda, educación, salud, ICBF, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas, territoriales, organizaciones de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas y entidades de control, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y las redes.

**Control social juvenil:** Es un mecanismo democrático de participación ciudadana juvenil por medio del cual se busca que los jóvenes ejerzan vigilancia sobre el proceso de gestión pública de las diferentes actividades que realizan las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas del Estado Colombiano, todo esto en pro de maximizar la eficiencia de nuestras instituciones públicas y, por ende, de sus funcionarios.

**Gestión de Políticas de Juventud:** Debe entenderse como gestión de Políticas de Juventud aquel conjunto de procesos que incluyen, entre otros, el debate público, la investigación, el diseño de acciones, la participación en procesos de planeación, la ejecución de programas y proyectos y su evaluación, todo ello con ritmos y tiempos diferentes, con diversos actores sectoriales, tanto públicos como privados, y en todos los niveles territoriales.

**Gobierno Escolar:** Hace referencia a la organización y estructura interna de los órganos de la institución educativa en lo pertinente a las funciones y formas de constitución de los diferentes estamentos escolares. El Gobierno Escolar está conformado por el Consejo Directivo, el Consejo Académico y el Rector. El Decreto 1860 de 1994 señala que: "Todos los establecimientos educativos deberán organizar un gobierno para la participación democrática de todos los estamentos de la comunidad educativa". El Gobierno Escolar busca potenciar los valores, las capacidades y los conocimientos de la comunidad educativa para construir colectivamente un Proyecto Educativo Institucional coherente con las necesidades y los retos de desarrollo de la comunidad local y diseñar los procedimientos y mecanismos pedagógicos y administrativos para gobernar democráticamente la institución.

En este propósito, el Gobierno Escolar y el Personero Estudiantil, como mecanismos de participación escolar obligatorios, tienen el reto de constituirse en verdaderos procesos de formación para la participación, la democracia y el liderazgo proactivo de los jóvenes de la institución.

**Grupo juvenil** (ver Organización juvenil)

**Juventud:** Según la Ley 375 de 1997, "se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad". La juventud en cuanto etapa del ciclo de vida de las personas es la transición entre la niñez, con su dependencia de los adultos, y la condición adulta, caracterizada por la autonomía. La forma específica que adopta este proceso en las distintas regiones, etnias, clases sociales, géneros, generaciones y hasta de unos individuos a otros admite considerables diferencias. Por esta misma razón los límites de edad son simplemente convencionales y corresponden a una opción de la política pública y no a un rasgo inherente a los individuos jóvenes.

**Organización juvenil:** Según el Decreto 089 de 2000, se entiende como organización juvenil o grupo juvenil aquel constituido, en su mayoría numérica, por afiliados jóvenes y cuyo funcionamiento obedezca a reglamentos o estatutos legalmente aprobados por sus miembros.

**Personero de los Estudiantes:** Según establece la Ley 115 de 1994, en todos los establecimientos de educación básica y de educación media y en cada año lectivo los estudiantes elegirán a un alumno del último grado que ofrezca el establecimiento, para que actúe como Personero de los Estudiantes y promotor de sus derechos y deberes.

El personero de los estudiantes tendrá las siguientes funciones:

1. Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa.
2. Presentar ante el rector del establecimiento las solicitudes que considere necesarias para proteger los derechos de los estudiantes y facilitar el cumplimiento de sus deberes.

**Perspectiva generacional** (ver Política Poblacional)

**Plan de Desarrollo:** Permite al conjunto de la administración identificar las acciones prioritarias, los principios y los fundamentos que las sustentan, les dan su contenido y su orientación particular, y los objetivos y metas de su gestión. Permite también lograr acuerdos con otros actores de la sociedad para actuar de manera conjunta en pro de los objetivos prioritarios de desarrollo. Mediante el Plan de Desarrollo se da consistencia a los planes de gasto con proyecciones de ingresos y financiación; continuidad para que los planes, programas y proyectos que se incluyan en los Planes de Desarrollo tengan cabal culminación y viabilidad, ya que las estrategias programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben ser factibles; y coherencia entre los programas y proyectos del Plan de Desarrollo.

llo con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

**Política de Juventud:** Por Política de Juventud se entiende el conjunto de iniciativas, acciones y decisiones que orientan la actividad del Estado y de la sociedad hacia la consecución de objetivos sociales referidos al período vital juvenil<sup>32</sup>.

**Política Poblacional:** La expresión “poblacional” se suele usar para designar políticas sociales centradas en los grupos humanos que comparten una misma condición (mujeres, niños, grupos étnicos), por oposición a los enfoques sectoriales basados en la forma de organización del Estado de acuerdo con especializaciones temáticas: salud, educación, vivienda, etc. Se ha señalado en algunos medios académicos que convendría reservar la expresión *poblacional* para aquellas poblaciones cuyas características distintivas son permanentes (género, etnia) y emplear la expresión *generacional* o *del ciclo de vida* para referirse a condiciones transitorias que constituyen etapas en la evolución vital de los individuos, como sería el caso de la niñez, la adolescencia, la juventud y la tercera edad. Esta observación es razonable por cuanto la transitoriedad afecta muchas de las acciones concretas que se pueden realizar a favor de estos grupos. No obstante y en razón de su uso generalizado en

Colombia, insistiremos en usar la expresión *poblacional*.

**Política Pública:** Las políticas públicas son lineamientos y decisiones manifiestas<sup>33</sup> que orientan la acción del Estado en su cometido de enfrentar de manera coherente y articulada situaciones consideradas socialmente problemáticas o que, en general, inciden en los procesos de desarrollo nacional, departamental o municipal y que, por lo tanto, tienen un carácter público. La visibilización y priorización de situaciones problemáticas o estratégicas, como objeto de política, ha correspondido tradicionalmente a actores técnicos y/o políticos que, en respuesta a demandas de la sociedad civil, han definido derroteros con niveles de aplicabilidad y sostenibilidad variables y dependientes de consideraciones de tipo político, económico y social. En las nuevas tendencias del desarrollo de los Estados, que buscan ampliar los márgenes de participación de los sujetos implicados en dichas políticas y la participación de todos los sectores del Estado y la sociedad en su desarrollo, los actores sociales y las organizaciones gremiales son involucrados de manera intencionada en los procesos de negociación de intereses alrededor del diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación de las mismas.

**Política Sectorial:** Aunque la expresión “sector” o “sectorial”

se utiliza en muchos contextos para significar divisiones de la sociedad y del Estado, tales como “sector económico”, “sector público”, etc., en este documento se ha reservado para las divisiones del Estado especializadas en la orientación de políticas o la prestación de servicios como salud y educación. Las políticas sectoriales se refieren entonces a estas especializaciones temáticas, a diferencia de las políticas poblacionales. La juventud, en este contexto, no es un sector.

**Redes:** Son las formas y los mecanismos de relaciones que, en torno a objetivos comunes o vinculantes, establecen las organizaciones e instituciones para lograr efectiva participación y garantizar la concertación con el Estado y las instituciones que trabajan en un mismo sector o tema. Las redes constituyen también un medio para el ejercicio de la representación de la juventud ante los organismos que así lo determinen.

**Riesgo social:** Uno de los elementos centrales del marco

<sup>32</sup> Ver Balardini, Sergio. *Formación de Líderes Juveniles en América Latina*. Módulo I: Políticas de Juventud en América Latina. 2002.

<sup>33</sup> Preferiblemente en documentos oficiales de política construidos participativamente, pero también derroteros que orientan el diseño y desarrollo de programas y proyectos.

conceptual que orienta la política de protección social es la noción de riesgo social, entendida como los eventos adversos que pueden afectar a los jóvenes y sus familias. Los riesgos pueden ser relativos a la salud, a problemas sociales, a problemas económicos o a características de las etapas del ciclo vital. La capacidad de prevenir, mitigar o superar tales riesgos es diferente para distintas familias y comunidades. La vulnerabilidad ante los riesgos se asocia a la pobreza y a situaciones particulares de crisis.

**Sistema Nacional de Juventud:** Según la Ley 375 de 1997, es el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con y a beneficio de los jóvenes. Se clasifican en:

1. Instancias sociales de juventud:
  - Consejo Nacional de Juventud
  - Consejos Departamentales de Juventud
  - Consejos Distritales y Municipales de Juventud
  - Organizaciones no gubernamentales que trabajan con jóvenes
  - Grupos juveniles de todo orden.

2. Instancias estatales de juventud:

- **Nacionales: El Programa** Presidencial Colombia Joven y las dependencias que autónomamente estructuran los organismos de la Administración Pública Nacional para el manejo sectorial de los temas de juventud.
- **Departamentales y locales:** Las dependencias que autónomamente crean las entidades territoriales, tales como secretarías, oficinas o instituciones departamentales, distritales o municipales para la juventud.

El Sistema Nacional de Juventud no es una estructura orgánica rígida, sino que se refiere a la interacción institucional entre las instancias anteriormente mencionadas. Sus funciones son crear estrategias y mecanismos para la coordinación y la concertación de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a los jóvenes, tanto en el orden nacional como en el territorial, y generar espacios para compartir experiencias, prestar apoyo mutuo e impulsar iniciativas de corto, mediano y largo plazo para atender demandas y necesidades juveniles.

**Solidaridad juvenil:** Como propósito de la Política Públi-

ca de Juventud, la solidaridad juvenil se encamina a incentivar en el joven una actitud de servicio a su comunidad y de búsqueda del bienestar colectivo, que se expresa en voluntariados juveniles o acciones voluntarias en diversos campos de la actividad social.

**Voluntariado:** El concepto de voluntariado se refiere al conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida.

Estas actividades deben reunir los siguientes requisitos:

1. Tener carácter altruista y solidario.
2. Que su realización sea libre, sin que su causa sea una obligación o deber jurídico.
3. Que se lleven a cabo sin contraprestación económica.
4. Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos.
5. La actividad del voluntario no podrá en ningún caso sustituir el trabajo retribuido.

## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos gubernamentales de Políticas Públicas

Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, 2003.

Medellín, Fernando. *Informe final contrato 140/03. Documento final Plan País por la Infancia de Colombia*. Bogotá: ICBF, 2004.

Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil, 2003-2006*. Bogotá, 2003.

Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. *Una Política Nacional Orientada a la Paz, la Equidad y la Igualdad de Oportunidades*. Bogotá: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2003.

### Textos sobre Políticas Nacionales de Juventud

Abad, Miguel. *Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre la convivencia ciudadana y la nueva condición juvenil en Colombia*. Santiago de Chile, CIDPA, 2003.

CINDE - Programa Presidencial Colombia Joven - Universidad de

Manizales - GTZ - UNICEF. *Construcción de Políticas de Juventud*. Bogotá, 2004.

Consejo Nacional de Planeación. *Documento base para la elaboración del componente sobre juventud del concepto que el Consejo Nacional de Planeación hace al Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá, 2002.

Jiménez, Néstor et al. *Política Pública de Juventud en Colombia. Documento de Trabajo*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 1999.

Palacio, Magda et al. *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia. Herramientas para su Construcción e Institucionalización*. Bogotá: Programa Presidencial Colombia Joven, OPS, 2001.

Rodríguez, Ernesto. *Consulta Electrónica Internacional de Expertos en Juventud: Análisis de la Propuesta de Política Nacional de Juventud de Colombia. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005- 2015. Informe Final*. Documento de trabajo. Montevideo, 2004.

Sarmiento Anzola, Libardo. "Política Pública de Juventud en Colombia - Logros, Dificultades y Perspectivas". En: CINDE - Programa Presidencial Colombia Joven - Universidad de Manizales - GTZ - UNICEF. *Construcción de Políticas de Juventud*. Bogotá, 2004.

### Informes de investigación sobre juventud

Asociación Scouts de Colombia. *Análisis de Oferta Institucional en Ejecución para la Adolescencia y la Juventud en Colombia*. Bogotá, 2004.

Consejo Nacional de Planeación. *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006*. Bogotá, 2002.

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, con auspicio del Fondo de Inversión para la Paz de la Presidencia de la República y la colaboración de USAID. *Cicatrices del secuestro*. Bogotá, 2003.

Universidad Central. Departamento de Investigaciones. *Estado del Arte del Conocimiento Producido sobre Jóvenes en Colombia 1985-2003*. Bogotá, 2004.

Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Sociojurídicas CIJUS. *La carga de los jóvenes en el Sistema Pensional Colombiano. Primer informe de avance*. Investigación en curso. Bogotá, 2004.

Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Sociojurídicas CIJUS. Se-

guridad Social en Salud. *La Inclusión Social de los Jóvenes. Primer informe de avance*. Bogotá, 2004.

Universidad Nacional de Colombia. *Situación actual y prospectiva de la niñez y la juventud en Colombia. Informe preparado para el Sistema Nacional de Información sobre la Situación y Prospectiva de la Niñez y la Juventud en Colombia – SIJU*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Programa Presidencial Colombia Joven - UNICEF - GTZ, junio 2004. [www.siju.gov.co].

#### Textos sobre juventud rural

Espindola, Daniel. *Nuevo Enfoque en Políticas Públicas de Juventud Rural - RELAJUR*. Documento de trabajo. 2002.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. *Lineamientos de Política para los/as Jóvenes Rurales Colombianos. Programa Por un Campo Joven (2000-2002)*. Bogotá, 2000.

#### Textos sobre políticas y programas territoriales de juventud

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá 2004-2014*. Bogotá, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Ac-

ción Comunal. *Política de juventud de Bogotá. Escenarios y estrategias para el próximo decenio*. Bogotá, 2003.

Departamento de Caldas. *Política Pública de Juventud. ¡Nos conviene a todos!* Manizales, 2003.

Gobernación de Antioquia. *Documento Preliminar de Política Pública Departamental para la Juventud*. Medellín, 2003.

Gobernación de Caldas. *Decreto No. 01213 por medio del cual se adopta la Política Pública de Juventud para el Departamento de Caldas según la Ley 375 de 1997*. Manizales, octubre 2003.

Gobernación de Casanare. *Plan Departamental de la Juventud. "Jóvenes Hacia la Construcción de un Nuevo Casanare"*. 2004 - 2014. Yopal, 2004.

Grupo Interinstitucional de Programas para Adolescentes - GIPA. *Balance Social Juventud*. Manizales, 2000.

Alcaldía de Cali. *Plan para el Diseño Público de la Política Municipal de Juventud para Cali*. Cali, 1998.

Universidad de Antioquia. *Sistematización política pública de juventud y del Consejo Municipal de Juventud de Medellín*. Medellín, 2002.

#### Textos sobre Políticas de Juventud en América Latina

Consejo Nacional de la Juventud – CONAJU. *Lineamientos de políticas de juventud 2003-2010*. Lima, 2004.

Gobierno de Chile, Instituto Nacional de la Juventud, Departamento de Coordinación Intersectorial. *Condiciones Mínimas de Inclusión Social Juvenil: Elementos Fundamentales para la Construcción de una Política Pública de Juventud*. Santiago de Chile, 2002.

Gobierno de Chile, Instituto Nacional de la Juventud. *La Cultura Democrática de los Jóvenes*. Santiago de Chile, 2003.

Organización Iberoamericana de Juventud. *10 años de políticas de juventud: análisis y perspectivas*. Málaga, 2002.

Programa de Acción Mundial para los Jóvenes Hasta el Año 2000 y Años Subsiguientes. *Resolución aprobada por la Asamblea General. Quincuagésimo período de sesiones*. Nueva York. Naciones Unidas, diciembre 1995.

Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina - PRADJAL - 1995-2000. *Marco de referencia*, Madrid. Organización Iberoamericana de Juventud, 1995.

- Programa Nacional de Juventud 2002-2006 - PROJUVENTUD. *Jóvenes Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional*. México, 2002.
- Rodríguez, Ernesto. *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI*. México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2002.
- Rodríguez, Ernesto. *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo*. Documento de trabajo. 2000.
- Rodríguez, Ernesto. *Juventud y Políticas Públicas en América Latina. Experiencias y Desafíos desde la Gestión Institucional*. Documento de trabajo. 2003.
- Textos sobre Políticas de Infancia**
- CIMDER – UNICEF. *Herramientas para el Análisis, Seguimiento y Evaluación de las Políticas de Niñez y Adolescencia en Colombia*. Cali: Centro de Investigaciones Multidisciplinarias para el Desarrollo - CIMDER. Universidad del Valle, 2003.
- Hart, Roger. *La Participación de los Niños: De la Participación Simbólica a la Participación Auténtica*. Bogotá: UNICEF, 1993.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Un Mundo apropiado para los niños*. Bogotá, 2003.
- Sarmiento, Alfredo et al. *Finanzas públicas, niñez y juventud*. UNICEF, 2003.
- UNICEF - Federación Colombiana de Municipios. *Un árbol frondoso para niños, niñas y adolescentes. Una propuesta para gobernar con enfoque de derecho*. Bogotá, 2003.
- UNICEF. *La Participación de los niños, las niñas y los adolescentes. Hacia una sociedad democrática*. Nueva York, 2002.
- Textos sobre desarrollo social**
- Departamento Nacional de Planeación. *Boletín SISD 30. Coyuntura Económica e Indicadores Sociales*. Bogotá, 2001.
- Holzmann, Robert y Jorgensen Steen. *Manejo Social del Riesgo: Un Nuevo Marco Conceptual para la Protección Social y Mas Allá*. Washington. Banco Mundial. Documento de Trabajo No. 0006 sobre Protección Social, febrero 2000.
- Red Colombiana sobre Globalización y Territorios. *Desarrollo Regional. Entre la Competitividad y el Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Presidencia de la República. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1997.
- Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas - CIJUS. *Seguridad Social en salud. La inclusión Social de los Jóvenes. Primer informe de Avance*. Bogotá, 2004.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona y otros*. 2003.

## Páginas web consultadas

Agenda de Conectividad: [www.agenda.gov.co](http://www.agenda.gov.co)

Defensoría del Pueblo: [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

Departamento Nacional de Planeación: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

Ministerio de Cultura: [www.mincultura.gov.co](http://www.mincultura.gov.co)

Ministerio de Protección Social: [www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co)

Ministerio del Interior y de Justicia: [www.mininteriorjusticia.gov.co](http://www.mininteriorjusticia.gov.co)

Profamilia: [www.profamilia.org.co](http://www.profamilia.org.co)

Programa de Juventud Alcaldía de Bogotá: [www.bogotajoven.gov.co](http://www.bogotajoven.gov.co)

Programa Presidencial Colombia Joven: [www.colombiajoven.gov.co](http://www.colombiajoven.gov.co)

Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co)

Servicio Nacional de Aprendizaje: [www.sena.org.co](http://www.sena.org.co)

