

Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación es el resultado de investigación y consultoría a partir de un convenio de asociación entre la Secretaría de la Juventud y el Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. El propósito fue evaluar la Política de Juventud consolidada en los últimos veinte años, de forma que pudieran plantearse las bases para formular una nueva política.

Esta publicación da cuenta tanto del diagnóstico como de los hallazgos del proceso de formulación de la política pública de juventud de Medellín y pretende ser una contribución pedagógica a la manera en que se pueden llevar a cabo los análisis y aproximación conceptual y metodológica a distintas políticas públicas de carácter poblacional.

Por esta doble condición, esta investigación le puede interesar tanto a los funcionarios de todos los municipios colombianos que están en camino de actualizar su política de juventud, como a todos aquellos que trabajen con políticas públicas que tengan un enfoque poblacional: infancia, adolescencia, adultos mayores, género, grupos étnicos, personas en situación de cárcel, desplazamiento, calle, entre otras.

Secretaría
de la
Juventud

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL. LA JUVENTUD EN MEDELLÍN: CRISIS, CAMBIOS E INNOVACIÓN

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL

LA JUVENTUD EN MEDELLÍN: CRISIS, CAMBIOS E INNOVACIÓN

Santiago Leyva
–Editor Académico–

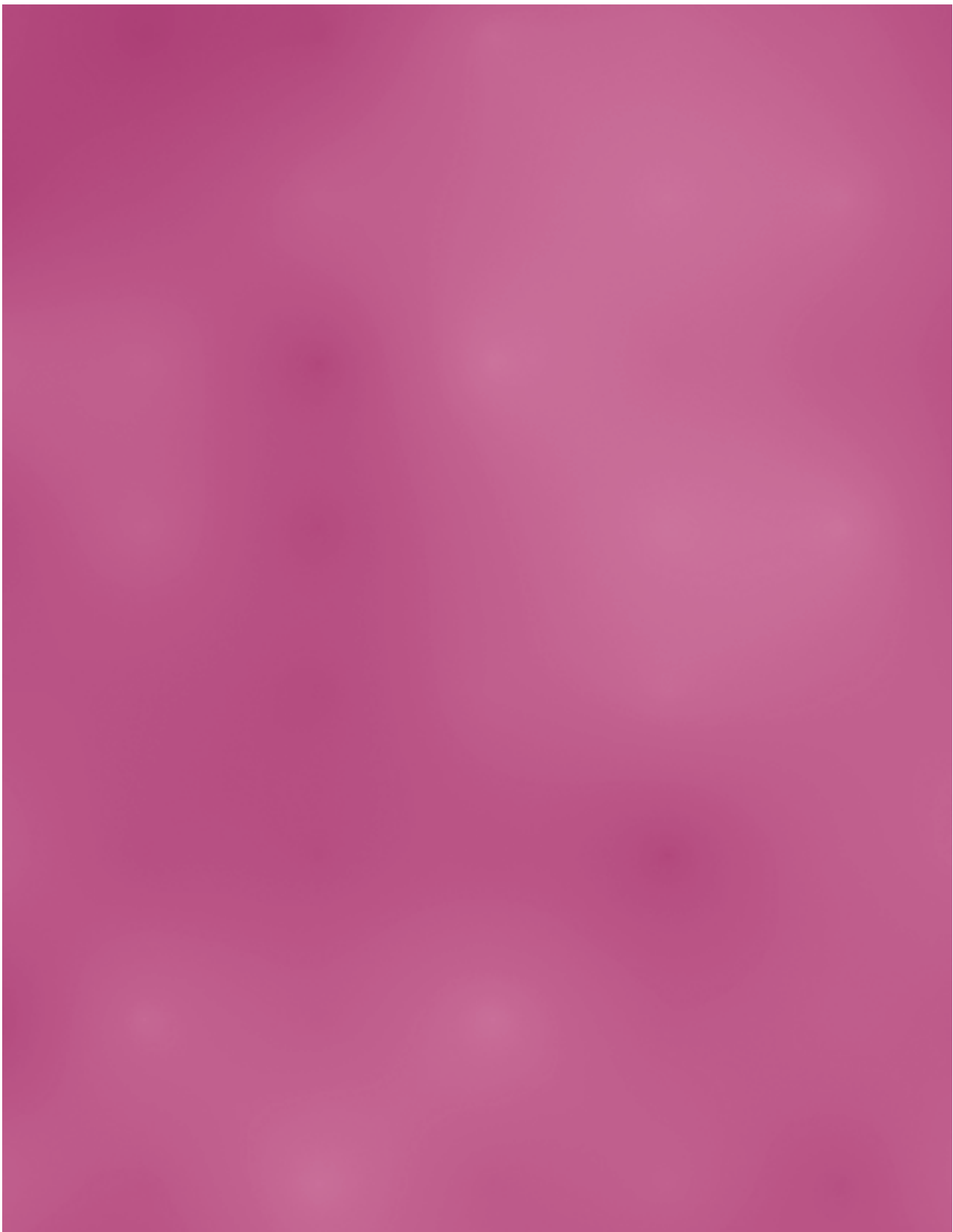
ISBN 978-958-720-289-2



Medellín
todos por la vida







ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL

LA JUVENTUD
EN MEDELLÍN: CRISIS,
CAMBIOS E INNOVACIÓN

Secretaría de la
Juventud



Medellín
todos por la vida



Análisis de política pública poblacional

La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación

Primera edición:
agosto_2015

Copyright:
Alcaldía de Medellín_Secretaría de la Juventud
Fondo Editorial Universidad EAFIT_Carrera 48A No. 10 sur - 107
Tel.: 261 95 23, Medellín

ISBN: 978-958-720-289-2

Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación / Valeria Mejía Echeverría... [et al]; Santiago Leyva, editor académico. -- Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, Alcaldía de Medellín. Secretaría de la Juventud, 2015. 360 p.; 22 cm. -- (Ediciones Universidad EAFIT). ISBN 978-958-720-289-2
1. Jóvenes - Política gubernamental - Medellín (Colombia). 2 Jóvenes - Condiciones sociales - Medellín (Colombia). 3. Jóvenes - Condiciones económicas. - Medellín (Colombia). I.Tít. II. Serie. III. Leyva, Santiago, edit. IV. Mejía Echeverría, Valeria, pról.

362.7083 cd 21 ed.
P769

Universidad EAFIT- Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Edición académica: Santiago_Leyva
Coordinación editorial: Santiago_Silva
Fotografías_Secretaría de la Juventud
Diseño: Laura_Pérez

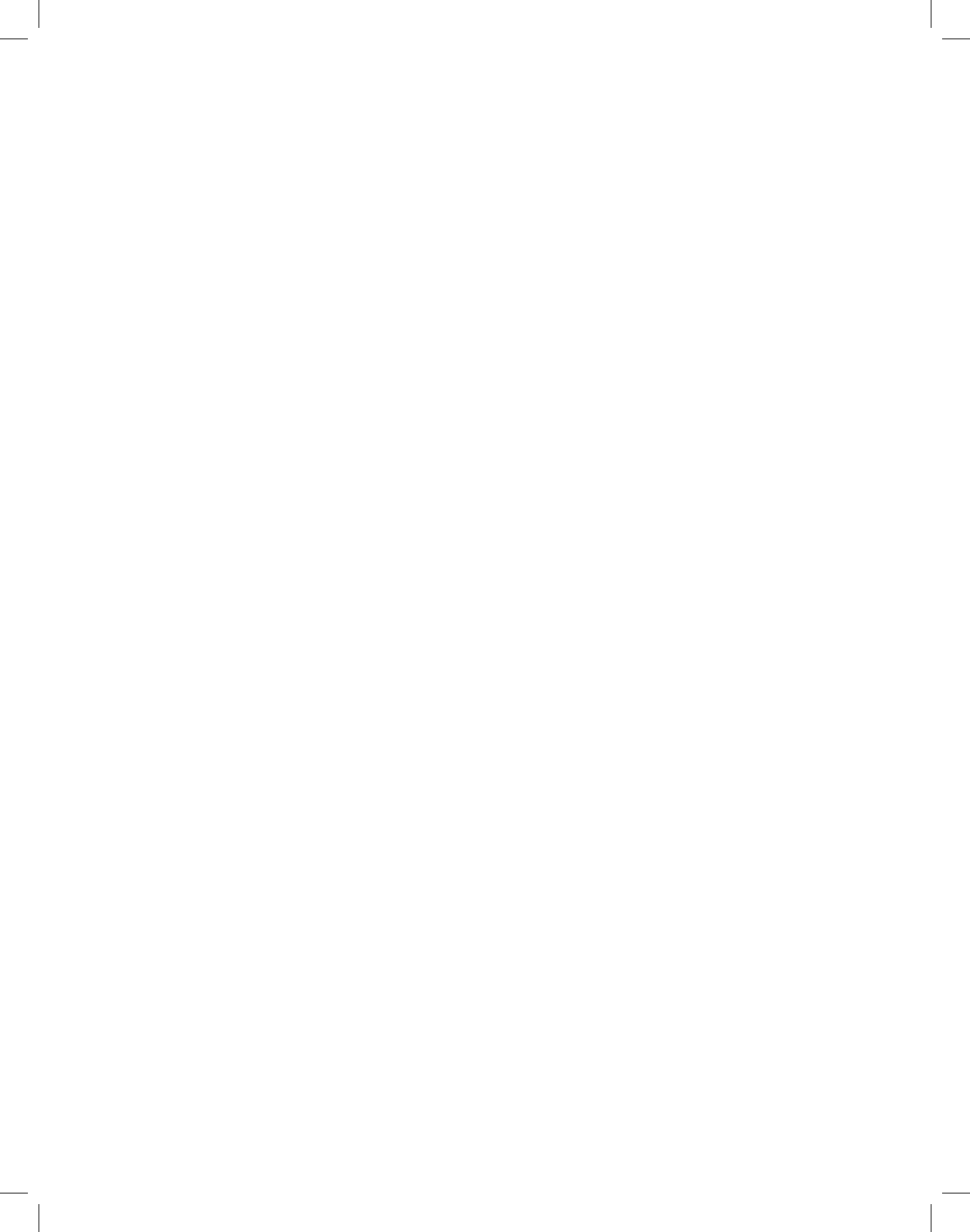
Editado en Medellín, Colombia, Suramérica

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Si la juventud es un defecto, es un defecto del que nos curamos demasiado pronto

James Russell Lowell (1819-1891)

Poeta y escritor estadounidense



Análisis de política pública poblacional

La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación

Presentación	
<i>Valeria Mejía Echeverría</i>	p_ 20

Introducción	
El diagnóstico de una política pública: un ejercicio entre la teoría y la práctica	
<i>Santiago Leyva</i>	p_ 24
El camino recorrido en las políticas públicas de juventud	p_ 26
El análisis de las políticas públicas de juventud	p_ 31
Los análisis de la implementación de las políticas.....	p_ 35
La estatalidad y el cambio en el orden social en Medellín	p_ 37
Bibliografía.....	p_ 39

Primera parte

El camino recorrido. Historia reciente de la juventud y las políticas de juventud en Medellín

Capítulo 1	
Historia de la Política de Juventud en Medellín	
<i>Fulvia Márquez Valerrama</i>	
<i>Claudia Mejía Betancur</i>	p_ 44
Introducción.....	p_ 45
<i>Path dependence</i> : la historia importa en las políticas públicas	p_ 45
Las políticas de juventud en Medellín.....	p_ 47
Conclusiones.....	p_ 57
Bibliografía.....	p_ 60

Capítulo 2

La construcción de la Política Pública de Juventud en Medellín: desarrollos normativos e institucionales

<i>Claudia Mejía Betancur</i>	p_ 64
Introducción.....	p_ 65
Enfoques de la Política Pública.....	p_ 66
Acuerdos relacionados.....	p_ 68
Los planes de desarrollo.....	p_ 78
Consideraciones generales sobre el marco normativo.....	p_ 84
Bibliografía.....	p_ 86

Segunda parte

Una fotografía de la juventud de Medellín

Capítulo 3

Diagnóstico socioeconómico de la población joven de Medellín

<i>Clara Isabel López Villegas</i>	p_ 96
Introducción.....	p_ 97
Tamaño, distribución poblacional e ingresos.....	p_ 98
Ingresos.....	p_ 101
Educación.....	p_ 104
Salud juvenil.....	p_ 118
Situación laboral y cobertura en seguridad social.....	p_ 131
Seguridad.....	p_ 138
Anexo.....	p_ 145
Bibliografía específica.....	p_ 146
Bibliografía general.....	p_ 149

Capítulo 4

Análisis de poblaciones

Claudia Mejía Betancur

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 150
Introducción.....	p_ 151
Profundización en poblaciones.....	p_ 152

Conclusiones y recomendaciones	p_ 180
Bibliografía.....	p_ 182

Capítulo 5

Un caso de estudio: concentración de la oferta, grupos juveniles y sistemas de información

Claudia Mejía Betancur

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 184
Introducción.....	p_ 185
Análisis de <i>rent-seeking</i> en programas locales.....	p_ 189
Bibliografía.....	p_ 196

Tercera parte

Análisis de Política: el “antes” de la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín

Capítulo 6

Análisis comparado de la política pública y los problemas de juventud

<i>Carlos Andrés Olaya Mesa</i>	p_ 200
Introducción.....	p_ 201
¿Para qué sirven los estudios comparados de políticas públicas?.....	p_ 203
Análisis comparado de las políticas públicas de juventud.....	p_ 206
Bibliografía.....	p_ 220

Capítulo 7

Análisis de agenda

Claudia Mejía Betancur

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 222
Introducción.....	p_ 223
Posiciones.....	p_ 226
Problemas de juventud.....	p_ 230
Evaluación de la Política Pública de Juventud.....	p_ 232
Temas para la actualización	p_ 236
Agenda, prioridades y divergencias sociales.....	p_ 236
Bibliografía.....	p_ 238

Capítulo 8

Análisis de actores

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 240
Introducción.....	p_ 241
Mapa de Actores de Juventud	p_ 243
Bibliografía.....	p_ 250

Cuarta parte

Análisis de implementación: algunas ideas sobre los modos y las herramientas para intervenir la realidad de la juventud en Medellín

Capítulo 9

Análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud

Santiago Leyva

<i>Juliana Tabares Cifuentes</i>	p_ 254
Introducción.....	p_ 255
Abriendo la “caja negra” de la implementación de una política pública.....	p_ 255
Diagnóstico del problema de los operadores: metodología y trabajo de campo	p_ 259
Análisis diagnóstico de los datos.....	p_ 266
Bibliografía.....	p_ 269

Capítulo 10

Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública

Santiago Leyva

<i>Juliana Tabares Cifuentes</i>	p_ 270
Introducción.....	p_ 271
Marco teórico: instrumentos de gobierno	p_ 271
Los instrumentos de políticas en detalle.....	p_ 277
Análisis del uso de instrumentos en la Política Pública de Juventud.....	p_ 283
Problemas relacionados con el uso de instrumentos	p_ 296
Bibliografía.....	p_ 299

Capítulo 11

Coordinación más allá de las jerarquías: la metagobernanza de la Política Pública de Juventud

Santiago Leyva

Claudia Mejía Betancur p_ 302

Introducción..... p_ 303

Coordinación y metagobernanza..... p_ 304

¿Cómo se puede metagobernar?..... p_ 309

El análisis de los datos..... p_ 310

Análisis y conclusiones..... p_ 323

Bibliografía..... p_ 326

Conclusiones..... p_ 328

Autores..... p_ 334

Siglas y acrónimos..... p_ 336

anexo

La Política Pública de Juventud

de Medellín..... p_ 342

Índice de Tablas

Tabla 1:	Niveles y escenarios de acción.....	p_ 33
Tabla 2.1:	Marco normativo analizado	p_ 70
Tabla 2.2:	El núcleo duro de la juventud en Medellín	p_ 83
Tabla 3.1:	Temas y subtemas del análisis socioeconómico de la población joven (14 a 28 años) de Medellín.....	p_ 97
Tabla 3.2:	Número y porcentaje de jóvenes según área urbana (comuna) y rural (corregimientos) por grupos etarios.....	p_ 99
Tabla 3.3:	Porcentaje de jóvenes según área rural (corregimientos) y urbana (comunas) por grupos etarios	p_ 99
Tabla 3.4:	Número y porcentaje de jóvenes del área rural según corregimientos y grupos etarios.....	p_ 99
Tabla 3.5:	Población de jóvenes según comunas.....	p_ 100
Tabla 3.6:	Número y porcentaje de jóvenes según género	p_ 100
Tabla 3.7:	Porcentaje jóvenes según edad y género.....	p_ 101
Tabla 3.8:	Población joven y total de Medellín según estrato	p_ 101
Tabla 3.9:	Número, porcentaje y porcentaje acumulado de la población joven rural y urbana según estrato 2012	p_ 102
Tabla 3.10:	Media del estrato según grupo etario, comuna y corregimiento	p_ 102
Tabla 3.11:	Tasa de fecundidad adolescente de 10 a 19 años por comuna y corregimiento de Medellín, 2011-2013. Tasa por mil	p_ 120
Tabla 3.12:	Edad de Inicio de Consumo Medellín vs. Colombia. Estudio 2008 y Primer Consumo	p_ 127
Tabla 3.13:	Datos comparativos del consumo de riesgo y perjudicial de alcohol por grupos de edad (gráfica SPA)	p_ 128
Tabla 3.14:	Limitaciones permanentes para entender o aprender, y para relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales	p_ 130
Tabla 3.15:	Número de accidentes según grupo etario y causal de los mismos.....	p_ 131
Tabla 3.16:	Tasa de desempleo y de ocupación según rango de edades de 12 a 62 años y 14 a 28 años.....	p_ 135
Tabla 4.1:	Número y porcentaje de jóvenes del área rural según corregimientos y grupos etarios.....	p_ 163
Tabla 4.2:	Número y porcentaje de jóvenes NINI según estrato	p_ 173
Tabla 6.1:	Los diferentes objetivos del estudio de las políticas públicas.....	p_ 204

Tabla 6.2:	Comparación histórica.....	p_ 215
Tabla 6.3:	Comparación entre sectores de política.....	p_ 217
Tabla 6.4:	Comparación internacional.....	p_ 218
Tabla 7.1:	Actores del escenario de juventud en Medellín.....	p_ 227
Tabla 8.1:	Actores.....	p_ 244
Tabla 8.2:	Intereses.....	p_ 246
Tabla 9.1:	Modo de implementación de los programas de juventud.....	p_ 258
Tabla 9.2:	Programas entrevistados en el diagnóstico.....	p_ 260
Tabla 10.1:	Listado amplio de instrumentos.....	p_ 273
Tabla 10.2:	Niveles de acción por oferta institucional.....	p_ 285
Tabla 10.3:	Niveles de acción para el sector educación.....	p_ 286
Tabla 10.4:	Niveles de acción para el sector salud.....	p_ 287
Tabla 10.5:	Niveles de acción para el sector empleo y emprendimiento.....	p_ 289
Tabla 10.6:	Niveles de acción para el sector seguridad, derechos humanos y convivencia.....	p_ 291
Tabla 10.7:	Niveles de acción para el sector cultura, recreación y deporte.....	p_ 293
Tabla 10.8:	Niveles de acción para el sector ecología y sostenibilidad.....	p_ 294
Tabla 10.9:	Niveles de acción para el sector participación.....	p_ 295
Tabla 10.10:	Niveles de acción por instrumentos de gobierno.....	p_ 297
Tabla 10.11:	Niveles de acción por tipos de instrumentos.....	p_ 298
Tabla 11.1:	Tipos de consenso sobre los problemas y sus soluciones.....	p_ 306
Tabla 11.2:	Coordinación en educación.....	p_ 313
Tabla 11.3:	Coordinación en cultura y deporte.....	p_ 314
Tabla 11.4:	Coordinación en salud.....	p_ 316
Tabla 11.5:	Coordinación en empleo.....	p_ 317
Tabla 11.6:	Coordinación en seguridad y convivencia.....	p_ 319
Tabla 11.7:	Coordinación en participación.....	p_ 321
Tabla 11.8:	Coordinación en ecología y medio ambiente.....	p_ 322
Tabla 11.9:	Coordinación en temas transversales.....	p_ 322
Tabla 11.10:	El rol de la Secretaría en los comités.....	p_ 323
Tabla 11.11:	Operatividad de los comités.....	p_ 323

Índice de Ilustraciones

Ilustración 4.1: Percepción de problemas públicos de juventud, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel	p_161
Ilustración 4.2: Percepción de problemas públicos, grupo focal: jóvenes rurales..	p_171
Ilustración 4.3: Percepción de programas reconocidos, grupo focal: programa Ícaro	p_177
Ilustración 4.4: Percepción de problemas públicos, grupo focal: programa Ícaro	p_177
Ilustración 4.5: Percepción de problemas públicos, grupo focal: Jóvenes por la Vida	p_180
Ilustración 7.1: Problemas de juventud según actores.....	p_231
Ilustración 7.2: Alternativas de solución según actores	p_231
Ilustración 7.3: Programas más reconocidos por los actores	p_233

Índice de Gráficos

Gráfico 3.1: Tasas de cobertura neta de educación básica. Medellín 2009, 2011 y 2012	p_106
Gráfico 3.2: Tasas de cobertura bruta de educación básica. Medellín 2009, 2011 y 2012	p_107
Gráfico 3.3: Tasas de deserción oficial por niveles, 2009 a 2011	p_109
Gráfico 3.4: Tasas de repitencia oficial por niveles, 2009 a 2011.....	p_109
Gráfico 3.5: Tasa de extraedad por niveles, 2012	p_110
Gráfico 3.6: Principales ciudades colombianas: Saber 11, matemáticas y lenguaje. Colegios oficiales, 2012	p_111
Gráfico 3.7: Principales ciudades colombianas: Saber 11, matemáticas y lenguaje. Colegios privados, 2012	p_112
Gráfico 3.8: Prueba matemáticas, puntaje promedio, ICFES. Colegios públicos y privados de Medellín, 2007-2012.....	p_113
Gráfico 3.9: Prueba lenguaje, puntaje promedio, ICFES. Colegios públicos y privados. Medellín. 2007-2012	p_114
Gráfico 3.10: Tasa de cobertura en educación superior. 2005 a 2011.....	p_114
Gráfico 3.11: Tasa de asistencia escolar, población 17 a 21 años, según área rural y urbana, Medellín. 2013	p_115
Gráfico 3.12: Porcentaje de la población joven que no tiene acceso a servicios públicos	p_117
Gráfico 3.13: Número de embarazos (total nacidos vivos + defunciones fetales) en adolescentes entre 10 y 19 años, 2005 a 2011. Medellín.....	p_121
Gráfico 3.14: Tasa de fecundidad (total nacidos vivos) adolescente de 10 a 19 años, 2004 a 2013. Medellín. Tasa por mil	p_122
Gráfico 3.15: Distribución porcentual de los casos de intento de suicidio según grupo de edad. Medellín, 2013	p_123
Gráfico 3.16: Distribución porcentual de las defunciones por suicidio según grupos de edad. Medellín, 2013	p_124
Gráfico 3.17: Comparativo de tasas de suicidio en Medellín, Antioquia y Colombia. Años 2006 a 2013, Medellín	p_125
Gráfico 3.18: Porcentaje de la población joven afiliada al régimen contributivo (cotizante y beneficiario) y subsidiado, afiliada al régimen especial y no afiliada al SSSS, con relación al total de la población joven de 14 a 28 años. Medellín	p_133

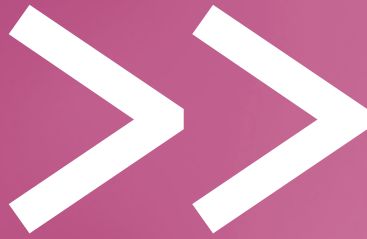
Gráfico 3.19: Porcentaje de la población joven afiliada a salud (régimen contributivo y subsidiado) según ocupación como dependiente o como independiente.....	p_133
Gráfico 3.20: Porcentaje de la población joven que cotiza a salud según ocupación como dependiente o como independiente.....	p_134
Gráfico 3.21: Porcentaje de la población joven ocupada afiliada y no afiliada a pensiones.....	p_136
Gráfico 3.22: Total de víctimas por VIF, por género, de jóvenes de 14 a 28 años, 2005-2013.....	p_140
Gráfico 3.23: Porcentaje de casos de VIF, VSX y VCM, según grupos de edad. Cifras del 2013, Medellín.....	p_141
Gráfico 3.24: Distribución porcentual de los casos de VIF, VSX y VCM según edad del agresor. Cifras del 2013, Medellín.....	p_142
Gráfico 3.25: Número total de víctimas por homicidio en Medellín y según el rango de edad 14 a 28 años. Gráfico tendencia.....	p_143
Gráfico 4.1: Niveles de acción de la intervención del Estado.....	p_151
Gráfico 4.2: Incidencia del homicidio en población joven en Medellín, 2003-2013.....	p_154
Gráfico 4.3: Incidencia del hurto a personas, carros y motos a jóvenes en Medellín, 2001-2013.....	p_155
Gráfico 4.4: Vías alternas de desarrollo.....	p_157
Gráfico 4.5: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel.....	p_159
Gráfico 4.6: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel.....	p_159
Gráfico 4.7: Agenda de grupo focal: jóvenes en situación de cárcel.....	p_160
Gráfico 4.8: Porcentaje de la población joven que no tiene acceso a servicios públicos.....	p_164
Gráfico 4.9: Tasa de desempleo población joven rural y urbana, 2012.....	p_165
Gráfico 4.10: Tasa global de participación de la población joven urbana y rural. 2012, ECVI.....	p_166
Gráfico 4.11: Índice de dependencia económica según población total rural, urbana y de Medellín.....	p_167
Gráfico 4.12: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: jóvenes rurales.....	p_169
Gráfico 4.13: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: jóvenes rurales.....	p_169
Gráfico 4.14: Agenda de grupo focal: jóvenes rurales.....	p_170

Gráfico 4.15: Tasas de deserción oficial por niveles, 2009-2011.....	p_172
Gráfico 4.16: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: programa Ícaro.....	p_175
Gráfico 4.17: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: programa Ícaro.....	p_175
Gráfico 4.18: Agenda de grupo focal: programa Ícaro.....	p_176
Gráfico 4.19: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: Jóvenes por la Vida.....	p_178
Gráfico 4.20: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: Jóvenes por la Vida.....	p_178
Gráfico 4.21: Agenda de grupo focal: Jóvenes por la Vida.....	p_179
Gráfico 5.1: Búsqueda de beneficios en programas públicos.....	p_190
Gráfico 5.2: Intermediación.....	p_193
Gráfico 6.1: Las lejanías y las cercanías entre la inclusión, la vulnerabilidad y la exclusión de los jóvenes.....	p_210
Gráfico 6.2: Conexión entre los problemas y las metas de una política pública a través de los instrumentos de gobierno.....	p_213
Gráfico 7.1: Interés por temas.....	p_228
Gráfico 7.2: Interés por poblaciones.....	p_228
Gráfico 7.3: Interés por tema (concejales).....	p_229
Gráfico 7.4: Interés por población (concejales).....	p_230
Gráfico 7.5: Calificación programas.....	p_234
Gráfico 7.6: Calificación de programas por jóvenes organizados.....	p_235
Gráfico 7.7: Calificación de programas por expertos en juventud.....	p_235
Gráfico 7.8: Prioridades para la actualización de Política Pública de Juventud..	p_236
Gráfico 7.9: Niveles de acción de la intervención del Estado.....	p_237
Gráfico 8.1: Mapa de posiciones.....	p_245
Gráfico 8.2: Factibilidad.....	p_246
Gráfico 8.3: Mapa de coaliciones.....	p_249





Jóvenes de Medellín. Cortesía Secretaría de la Juventud



Presentación

Poner a dialogar los asuntos de juventud con las agendas de la ciudad: un reto inaplazable

Entendiendo que las políticas públicas recogen las miradas, las prioridades y los sentires de un momento particular de la sociedad, la actualizada Política Pública de Juventud de Medellín, así como las reflexiones y conversaciones con cientos de ciudadanos de distintos sectores sociales, experiencias y hallazgos que la antecedieron, nos permiten actualmente tener una aproximación amplia a lo que es ser joven hoy en la ciudad y enriquecer las formas en que venimos interactuando con los cerca de 570 mil jóvenes que la habitan. De lo que hagamos o dejemos de hacer como sociedad con ellos dependerá el destino de la Medellín de los siguientes 50 años.

En esta ciudad, los jóvenes han estado siempre en medio de la agenda pública y de los tomadores de decisión políticos –no queriendo decir ello, necesariamente, que hayan sido el centro de la intervención y la atención– y han sido protagonistas de los relatos. La juventud ha puesto un buen número de las víctimas que ha dejado el conflicto y las guerras de Medellín. Son los jóvenes los perpetradores de violencia (así lo dicen las cifras) y son también jóvenes aquellos que movilizan los más esperanzadores y decisivos escenarios para la transformación: aquellos en los que la vida florece y se gesta en los pequeños y cotidianos actos en que transcurre su existencia.

Asumir el reto de actualizar la Política Pública de Juventud de Medellín nos permitió dialogar con más de 1.500 jóvenes organizados y no organizados; con expertos y académicos de la ciudad, del país y de América Latina; con 50 instituciones públicas y privadas, y con más de 200 adultos y mediadores que acompañan procesos e iniciativas juveniles. Pudimos entablar conversaciones con jóvenes activistas de distintas causas, con jóvenes en situación de discapacidad, otros en situación de cárcel y con aquellos que prestan actualmente el servicio militar obligatorio; conversamos con los que se hallan en situación de calle, con algunos que generan ingresos desde la informalidad y con otros que tienen su primer empleo formal; con estudiantes de colegio, de las instituciones técnicas y tecnológicas, y de las universidades de la ciudad.

Con los jóvenes –y para ellos– pudimos tomar una amplia radiografía de lo que nos está sucediendo como ciudad en clave de juventud: lo que los mueve, los enamora, los reta, trasnocha y desmotiva, lo que les preocupa, lo que anhelan, lo que sueñan. Ese repertorio de sentires y miradas juveniles se consolidan y abren caminos de posibilidad en la versión final de la Política Pública de Juventud, formalmente acogida mediante el Acuerdo del Concejo de Medellín 019 de 2014 y materializada mediante el Plan Estratégico de Juventud, mecanismo para el aseguramiento de acciones

pertinentes en el trabajo con los jóvenes de la ciudad, plan que invitamos a que sea acogido como mapa de ruta por las distintas instancias y los diversos actores que se relacionan con el universo juvenil de Medellín.

Los hallazgos y las lecciones aprendidas en el camino recorrido para la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín dejan claros algunos elementos significativos. Hoy se hace evidente la transformación de los modos en los que los jóvenes se relacionan entre sí, con la ciudad y con las realidades y los contextos en los que viven y en aquellos que frecuentan. Los cambios, comprobados, nos invitan a ampliar nuestra comprensión de la participación juvenil, las prácticas socioculturales que privilegian los jóvenes y las formas en que estos se relacionan con otras generaciones (niños/adultos/ancianos), con las instituciones, con el espacio público, con la ciudad y con los territorios reales y virtuales.

Los aprendizajes del proceso de construcción de la actual Política Pública de Juventud de Medellín invitan, en un llamado unánime, urgente y a todas las personas, a superar la mirada peligrosista que desde los años 90 del siglo pasado ha tenido tanta vigencia en los abordajes mediáticos, sociales y académicos sobre la juventud en la ciudad, para avanzar hacia una lectura renovada y positiva de la condición del ser joven en la sociedad actual: sujeto de derechos y deberes, en desarrollo constante y con potencialidades enormes para construir sociedad y ciudad.

Se hace necesario que incluyamos en nuestras decisiones -desde el Estado, pero también desde los múltiples sectores por los que el joven transita y que inciden sobre él- preguntas sobre el bienestar de los ciudadanos, la sostenibilidad, la valoración de la diversidad como riqueza, el fortalecimiento de la democracia y la decisión de seguir promoviendo la convivencia entre todos, para todos. Los jóvenes son los protagonistas de esas agendas y de las transformaciones que éstas requieren.

Muchas de las reflexiones recogidas en la presente publicación nos ponen ante situaciones que conocemos de vieja data y que siguen repitiéndose y profundizando inequidades y brechas que desencadenan múltiples exclusiones y violencias en la población joven. Esa evidencia nos reta como sociedad a redefinir rutas de actuación, a actualizar metodologías y enfoques, y a dinamizar nuevas y creativas respuestas a “viejas problemáticas”. También nos llama a cuidar el enfoque con el que las instituciones públicas y privadas estamos interviniendo en los territorios y con los jóvenes. No se trata hoy de generar y promover exclusivamente “iniciativas de jóvenes para jóvenes”, sino de propiciar iniciativas que impliquen el diálogo intergeneracional y el afianzamiento de oportunidades sostenibles orientadas a soluciones de problemas específicos, locales. Ganar en pertinencia será el producto de fomentar la *cultura del dato*, entendida como aquella capacidad de planear, a partir de lecciones aprendidas, de resultados de información y de hallazgos aportados de manera intencionada y confiable por la academia, las dependencias de planeación, los centros de pensamiento e investigación, entre otros.

Medellín se ha renovado. Así como identificamos puntos de prioritaria atención,

igualmente nos encontramos con elementos novedosos que dan cuenta de los cambios de contexto. El crecimiento exponencial de emprendimientos juveniles y la vinculación de jóvenes a causas y espacios por su propia cuenta e interés, como Clubes Juveniles e iniciativas de voluntariado juvenil en múltiples temas –desde el cuidado del medio ambiente, la fabricación de robots con latas desechables, la donación de horas para enseñar a leer o a fabricar cometas en hogares geriátricos–, nos hablan de una ciudad que, en medio de la dificultad, se preocupa también por el otro, por los otros.

La coincidencia entre los jóvenes de las más diversas realidades, confiados en que su talento es valioso y que pueden abrirse paso para soñar y materializar un futuro, evidencia una generación que empieza a recoger los frutos de las valiosas transformaciones que venimos materializando como ciudad. Podemos hablar, sin temor a equivocarnos, de jóvenes “Futuro”. Será importante reconsiderar afirmaciones –en muchos contextos ya obsoletas– como “los jóvenes no participan”, “no les interesa lo público” o “no están por nada”.

La Política Pública de Juventud evidencia que los jóvenes no son un tema ni un sector, sino un grupo poblacional integrado a todos los sectores –salud, empleo, educación– y conectado con múltiples temas. En ese sentido, nos invita a abordar de manera integral/transversal los asuntos que rodean la condición del ser joven y a atender sus prioridades en clave de su trayectoria de vida, entendiendo que hace poco fueron niños y que, en algún tiempo, serán adultos y luego ancianos –siempre en el marco de una conformación familiar (ésta puede ser diversa y de muchos tipos, como lo indica la Política Pública de Familia de Medellín)–, para así verlos como sujetos que transitan hacia otros momentos y espacios de la vida social.

Entregamos esta publicación a la comunidad de Medellín, a sus jóvenes, a la academia, las organizaciones públicas y privadas, con la convicción de que son los jóvenes la generación decisiva para inclinar la balanza de la inequidad hacia la inclusión y la innovación y que, en consecuencia, representan nuestra esperanza como sociedad.

Los elementos cuidadosamente recogidos y posteriormente analizados por un equipo de académicos y expertos tanto de la Secretaría de la Juventud como del Centro de Estudios Políticos de la Universidad EAFIT, y enriquecidos con los aportes y las miradas de jóvenes, organizaciones y ciudadanos que expresaron sus ideas, acuerdos y desacuerdos, representan un valioso insumo para seguir enfrentando los retos que nos impone el presente y el futuro de los sujetos jóvenes que habitan y dan vida a Medellín.



Valeria Mejía Echeverría
Secretaria de la Juventud



Introducción
*El diagnóstico
de una política
pública: un
ejercicio entre
la teoría y
la práctica*

Santiago Leyva

A la hora de renovar una política pública es común escuchar que se hable de la necesidad de actualizar cierta ley o acuerdo. Para muchos en Colombia, sobre todo para quienes miran al Estado desde una perspectiva jurídica, una política pública no es más que un marco normativo que ordena un campo de política; se asume, entonces, que reemplazándose dicho marco se cambia igualmente la política pública. Este libro surge de una coyuntura de este tipo, pues la Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Medellín se vio obligada a llevar al Concejo un proyecto para actualizar el Acuerdo Municipal 02 del 2000, dada la entrada en vigencia de la nueva Ley Estatutaria para la intervención del Estado sobre la población joven, conocida también como el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 del 2013). Pero esto, que podría haber sido sólo un ejercicio de actualización jurídica, tomó un alcance mucho mayor, bajo la confluencia, en una práctica de búsqueda y aprendizaje, de un grupo de funcionarios de la Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Medellín y académicos de la Universidad EAFIT. Así, la excusa de actualizar una norma existente se convirtió en la razón perfecta para reabrir la pregunta por la relación entre la ciudad de Medellín, su Gobierno y la población joven que la habita. Se pasó de una pregunta por la técnica jurídica a otra por las políticas públicas para proveer bienestar y orden en el ámbito de una población específica.

Lo anterior implica que este libro se constituye en un esfuerzo para ayudar a que más personas diferencien el campo específico de las políticas públicas, buscando también que estos razonamientos y lenguajes se vuelvan de uso más común.¹ En otras palabras, se ofrece un conjunto relativamente amplio de herramientas de las políticas públicas aplicadas a un área de política colombiana, con el fin de que nuestros “hacedores”² de políticas cuenten con ellas para un mejor diagnóstico y con un ejemplo práctico de cómo utilizarlas. Cabe advertir que, además del público interesado en el área de juventud, se procura apelar a un público general que busca incorporar en su quehacer las herramientas del llamado análisis de políticas (*policy analysis*) para el diagnóstico de problemas.³

¹ Este tipo de aproximación se diferencia profundamente del lenguaje del Derecho, el cual, ante todo, pretende encontrar la viabilidad jurídica o el instrumental normativo (competencias) del que puede disponer una política. Tampoco se inscribe en el lenguaje del “juventólogo”, que percibe la juventud desde una perspectiva más etnográfica (mirándola desde adentro), o del sociólogo, que busca mirar a la juventud en sus relaciones con otros grupos (clases, tribus, generación, roles, etc.). Finalmente, tampoco se inscribe en la mirada maximizadora del economista, que procura evaluar impactos reales contra óptimos sociales, abstractos e idealizados.

² Término un poco forzado, pero que en la literatura de políticas públicas se ha vuelto de uso común, especialmente por la influencia de las traducciones mexicanas de las palabras *policy makers*.

³ La mirada de este libro tiene un énfasis más politológico que contrasta con los estudios de políticas públicas que parten desde la Economía, porque esta disciplina se centra más en la maximización y

Los “hacedores” de políticas pueden ganar mucho con mejores herramientas para hacer buenos diagnósticos. En primera instancia, pueden evitar que por falta de ellas terminen trasplantando modelos ajenos sin mucha reflexión sobre los problemas reales que deben afrontar. La idea es evitar la transferencia de modelos que no tienen en cuenta el isomorfismo institucional (Ramió, 2001) y que, por ende, no aportan a la comprensión de los problemas propios. Estas herramientas les pueden ahorrar pasos y asegurar mejores resultados a muchos municipios, al quedar, en estos análisis, descritas las preguntas y las metodologías para el diagnóstico.

La invitación del texto es a entender que sólo cuando se “capta la singularidad de los problemas” y se diseñan “opciones de acción ajustadas”, se puede decir que se está frente a un “gobierno por política pública” (Aguilar, 2013: 32).⁴ El gobierno por políticas públicas requiere del interés por entender las especificidades que deben incorporar los gobiernos para lograr sus objetivos y alcanzar sus metas. El *policy maker* debe pensar en cómo alcanzar las metas del Gobierno en un contexto específico, dentro de las reglas generales del derecho, pero contando sólo con burocracias limitadas y mercados subóptimos, que funcionan en un contexto de operadores y contratistas con intereses propios, políticos con conexiones, actores en los barrios con vínculos con actores armados, problemas interagenciales e intergubernamentales. Además, los formuladores de políticas deben aceptar que su propia capacidad para entender los problemas siempre estará restringida por sus herramientas y por su racionalidad limitada (Simon, 1947). En pocas palabras, los diagnósticos de políticas públicas tienen que comprender las múltiples dimensiones asociadas al problema en cuestión, algo totalmente alejado del *ceteris paribus* (todo lo demás igual) de los economistas y de las ideas de la ley como *general, impersonal y abstracta* con que operan los juristas.

El camino recorrido en las políticas públicas de juventud

Para iniciar el análisis de la política pública de juventud, el paso más importante fue conceptualizar de mejor manera qué es una *política pública*. En el campo de

escogencia de las mejores alternativas de solución. A diferencia de esto, la Administración Pública y la Ciencia Política tienen mucho que decir sobre la factibilidad política e institucional de cualquier propósito público.

⁴ El gobierno por política pública es un concepto de Aguilar (2013) para explicar una forma de gobernar a través de políticas públicas diseñadas para solucionar problemas específicos, enfatizando su carácter democrático y participativo.

juventud existían múltiples acciones, llevadas a cabo por ministerios, entidades descentralizadas como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG), y otras secretarías de la misma Alcaldía de Medellín. Muchas de estas acciones públicas que se orientaban hacia los jóvenes estaban incluso explícitas en acuerdos aprobados por el Concejo de Medellín, que comprometían acciones, presupuestos, creaban cargos y funciones, e incluso comités.⁵ Sin embargo, era difícil para los servidores de la Alcaldía de Medellín entender realmente qué era la política, dónde iniciaba ésta y hasta dónde llegaba.

Para facilitar este proceso, se decidió arrancar por crear una definición común de lo que sería para el proyecto una política pública. Así, este libro entiende una *política* como *la evolución conjunta y abierta de múltiples acciones públicas desarrolladas en relación con un problema social, sobre el que pueden existir una o varias trayectorias para intervenirlo*. Esta definición permitió comprender que para actualizar la política no bastaba con revisar el marco jurídico local o referirse a los planes de desarrollo anteriores. Se requería que la nueva política de juventud recogiera la evolución del trabajo en el área de múltiples jerarquías, enfoques políticos y niveles de gobierno. Además, se debía reconocer tanto el avance de muchas políticas sectoriales relacionadas con la juventud (salud, educación, empleo y desarrollo económico, seguridad, etc.), como el de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) durante al menos 20 años de construcción normativa, organizacional e institucional.

Para construir un diagnóstico amplio y refinar más la lectura sobre lo que es una política pública, se decidió que era importante que todo el equipo compartiera algunos de los conceptos más básicos del *policy analysis*.⁶ El punto de partida en el desarrollo conceptual del equipo, que puede resultar relevante para muchos procesos de diagnóstico, fue entender la diferencia entre política pública y otros denominadores (marco normativo, plan de desarrollo, programa y proyecto). Tal asunto fue, de hecho, uno de los primeros aportes del llamado *policy analysis* hace casi seis décadas. Para esa época, Charles Lindblom aprovechó el auge de la perspectiva pluralista en la Ciencia Política para criticar el dominio de la llamada entonces Ciencia de las Políticas

⁵ Así, por ejemplo, en el capítulo 2 (marco normativo), se podrá ver cómo la Política de Juventud (en mayúsculas) o la política “realmente existente” iba mucho más allá de lo que se llamaba de manera estrecha como la política de juventud (en minúsculas), que correspondía exclusivamente al Acuerdo 02 del 2000.

⁶ El *policy analysis* ofrece una rica caja de herramientas que permite dejar atrás la visión normativa y economicista, pues en el reto de construir diagnósticos sensibles al contexto, ha ocupado la atención de los principales teóricos en los últimos 50 años (Lasswell, 1971; Lindblom, 1959; Jones, 1970; Baumgartner y Jones, 1993; Sabatier, 2007; Kingdon, 1984, entre otros).

(*policy science*) como una ciencia exacta y precisa bajo el modelo de la planeación.⁷ Lindblom (1959) propuso un modelo para hacer inteligible el cambio abierto y permanente, a partir del concepto de *incrementalismo discontinuo*, señalando que las políticas cambian a partir de la sumatoria de muchas pequeñas decisiones políticas llevadas a cabo mediante “comparaciones limitadas y sucesivas” (Lindblom, 1959: 81). Una política pública, para Lindblom, resulta de muchos cálculos para resolver problemas emergentes y es en sí una “ciencia para salir del paso”.⁸ Esta idea permite reemplazar la idea simplista de una política pública como un marco normativo que se puede leer con herramientas de hermenéutica jurídica, por la de un modelo incremental que a través de múltiples decisiones en diferentes ámbitos forja una trayectoria.

Para avanzar en el análisis se puede considerar el *modelo de bote de basura* (Cohen, March y Olsen, 1972), el cual también hace parte del proceso para romper con la influencia legalista y racionalista. Este modelo sugiere que las políticas evolucionan como “anarquías organizadas”, en las que existen diferentes preferencias, distintas soluciones (tecnologías) y diversos niveles de involucramiento, es decir, las políticas no evolucionan en presencia de una jerarquía absoluta que pueda controlar y coordinarlo todo. Bajo este escenario, las acciones no tienen que ser incrementales, como en Lindblom (1959), sino que pueden evolucionar sin que realmente existan intercambios entre los actores involucrados, pues las “organizaciones realizan escogencias sin tener [...] metas comunes”; así, “varias clases de problemas y soluciones son arrojadas [...] en la mezcla de botes de basura disponibles”, sin alcanzar ninguna consistencia entre ellas (Cohen, March y Olsen, 1972: 1-2).

Se puede imaginar este modelo de la “anarquía organizada” o de “los botes de basura” en un escenario como el de la política de juventud. En este ámbito, varios ministerios o secretarías departamentales o municipales responden con sus propias acciones a demandas o problemas relacionados con la juventud, cada uno desde su propio dominio y enfoque (salud, educación, seguridad, empleo, cultura, deportes, etc.) y desde diversas aproximaciones (por ejemplo, el enfoque de riesgo, de

⁷ Para los más interesados en los aspectos teóricos, conviene señalar que Lindblom rompe con la corriente de Lasswell (el fundador de los estudios de políticas públicas) que veía el análisis de políticas como una ciencia de las políticas (Lasswell y Lerner, 1951), llevada a cabo por científicos sociales (una élite intelectual) que, con sus conocimientos avanzados, ayudaban a tomar mejores decisiones para asegurar la preservación de la democracia. Al contrario, el incrementalismo de Lindblom es, como él mismo lo indica, solamente “una ciencia para salir del paso” (Lindblom, 1959), lo que sitúa al análisis de políticas, mencionado por primera vez por este autor en 1958 (Lindblom, 1958), como un saber que ayuda a entender un campo de acción pública, en el que la acción plural viene de todas partes y requiere un proceso de lectura de contexto para actuar según corresponda.

⁸ Éste es el título de su famoso artículo de 1959: “*The Science of ‘Muddling Through’*”.

derechos o del joven como actor estratégico del desarrollo). Cada una de estas visiones influirá directamente en las acciones públicas, en la medida en que lleva a que se hagan distintas lecturas de sus problemas. Así, una visión de riesgos generará, por ejemplo, acciones paternalistas o autoritarias; una de derecho, medidas garantistas, y una de actor del desarrollo, acciones participativas. El asunto es que todas estas miradas coexisten en un mismo momento en distintas organizaciones (e incluso dentro de ellas), situación que podemos entender como una “anarquía organizada”, en la que gran parte del esfuerzo de un proceso de diagnóstico se deberá dedicar a comprender esta situación para diseñar mecanismos de coordinación y de comunicación pública que ayuden a alinear (como máximo parcialmente) esta diversidad de la vida pública.

Este giro político que buscaba mostrar la importancia del comportamiento de los actores en conformar una trayectoria, fue motivo de críticas que buscaban darle de nuevo valor al contexto, algo que el mismo Laswell también había sugerido en los años 50.⁹ Pero sólo fue hasta los años 80 que, con el surgimiento del nuevo institucionalismo en las Ciencias Sociales (March y Olsen, 1984; Peters, 2003), se genera un interés por volver a entender la influencia de las instituciones en la evolución de las políticas. Las políticas públicas, para este modelo, no podían ser sólo la sumatoria de decisiones políticas fragmentadas o producto de la anarquía organizada; resultaban de actores que estaban institucionalmente inscritos y que, por lo tanto, toman sus decisiones en interacción con las instituciones. Esto implica que “las instituciones moldean considerablemente a los propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la vida política y, en un sentido más amplio, en la vida social” (Peters, 2003: 43).

Retomando toda esta discusión por la importancia de la política y las instituciones, este libro dedica los capítulos 2 y 3 a estudiar la trayectoria (*path dependence*) de la política de juventud. Este análisis mostró que, además de entender las pequeñas decisiones incrementales que van forjando un camino, los momentos de ruptura y las múltiples trayectorias paralelas (propias de una anarquía organizada), era necesario mirar también con seriedad el tema de los constreñimientos institucionales que han quedado instalados y que hoy se deben conocer para hacer viable la política. Lo importante era comprender que no todas las opciones estaban disponibles, que había caminos que ya estaban andados y que existían sistemas de significación que hacían posible unas opciones y cerraban otras. Además, este tercer elemento del análisis permitía reconocer y valorar los aprendizajes sociales (Subirats, 1995) de diferentes actores y experiencias en estos últimos 20 años de política de juventud. Así, este libro propone un modo específico de entender las políticas públicas que, valiéndose de las

⁹ Una de las primeras fue la de Lowi (1972), quien afirmó que no era la política la que definía las políticas, sino al contrario.

teorías expuestas, ayuda a hacer un diagnóstico más adecuado para la actualización de una política.

El proceso de *path dependence* por el cual se fue instalando una política de juventud en la ciudad se puede leer específicamente en el capítulo 2. No obstante, lo más interesante del ejercicio de revisión histórica fue constatar que, por razones que se explicarán más adelante, los actores políticos en Medellín se vieron forzados a llevar a cabo transformaciones mucho más ambiciosas (también en el ámbito de la juventud) que las de otras ciudades colombianas. Este cambio de rumbo en Medellín incluso exigió la intervención directa del Gobierno nacional, a través de una consejería presidencial y el llamado a muchas ONG internacionales para que ayudaran a “rescatar” la ciudad. Es en este ámbito que el surgimiento de la política de juventud inicia con el impulso que le da la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (1990-1995) a este tema, con la creación de las Casas de Juventud a partir de 1992, con la “Mesa de Trabajo de la Juventud” en 1993 en el marco del seminario “Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín” (1992-1995), y con la creación, en 1994, de la Oficina de la Juventud y el Consejo Municipal de Juventud. Sin embargo, las mayores transformaciones se dieron a partir de 1994, cuando la Consejería le hace un llamado a la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) para propiciar la creación de una alianza público-privada bajo el nombre de Paisajoven, con el propósito de gestionar el futuro de los jóvenes en riesgo:

Este proyecto reconocía que muchos de los elementos indispensables para actuar en este frente se encontraban en organizaciones de la sociedad civil y no en el estado local [...] De esta manera [...] estas políticas surgían más en un marco de cooperación interinstitucional y de alianzas público-privadas, en las que el estado local era apenas un actor más, y con un peso no mucho mayor que el que tenía la misma Consejería o las entidades de cooperación internacional como la GTZ (Leyva, 2010: 277).

En contraste con estos años de inicio, hoy, 25 años después, ya existe la Secretaría de la Juventud, dedicada a dirigir y coordinar esta área de política en el ámbito del municipio. El análisis del camino recorrido que se hará pretende, entonces, leer las experiencias y generar aprendizajes, como también responder a las siguientes preguntas: ¿qué retos tienen hoy las políticas públicas de juventud? ¿Dónde están fallando? ¿Dónde tienen aún problemas para ser más centrales o simplemente no existen? ¿En qué áreas otros actores, incluso los competidores del Estado, tienen mayor centralidad? Todas estas preguntas aceptan que estamos en una nueva etapa del gobierno de la ciudad. La crisis de Medellín quedó atrás, lo cual no significa que la ciudad no tenga problemas, que ya no sea violenta o que todas sus políticas funcionen bien. Simplemente implica que ya Medellín pasó de ser un caso de crisis a nivel mundial a ser una ciudad problemática más o menos dentro del promedio.

El análisis de las políticas públicas de juventud

Para continuar con el diálogo entre los conceptos de las políticas públicas y la manera como se estructuró el trabajo de diagnóstico que dio lugar a este libro, conviene retomar el proyecto original de los estudios de políticas públicas. Para esto, nada mejor que volver a Harold Lasswell (1951), quien acuñó el término Ciencia de las Políticas (*policy sciences*) con el fin de denotar el esfuerzo por traer los elementos de la ciencia para informar la toma de decisiones públicas, poniendo estas herramientas y esfuerzos al servicio de la preservación de la democracia. De estas ideas se derivan dos líneas de trabajo para el análisis de las políticas: aquéllas que se preocupan más por el análisis de la eficiencia (mejores alternativas), de la cual se ha encargado con más fuerza la disciplina de la Economía, y aquéllas que se preguntan más por la política, de la que se ha encargado la Ciencia Política como, por ejemplo, Lindblom (1959). Estas dos líneas, que han dado lugar a una constante tensión en los estudios de políticas (Garson, 2013), son retomadas en este libro como agendas compatibles, dando lugar a que en el equipo participaran conjuntamente politólogos y economistas.

Para el diagnóstico adecuado de una política resulta fundamental realizar un esfuerzo por recolectar los datos básicos de la población; para este trabajo se utilizaron los censos poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las encuestas de calidad de vida de la Alcaldía de Medellín y las encuestas de percepción de “Medellín Cómo Vamos”. Este análisis se lleva a cabo en la segunda parte del libro, llamada “Una fotografía de la juventud de Medellín”, en la que se incluye, en el capítulo 4, un diagnóstico general sobre la juventud. Esta parte se caracteriza por el uso de métodos cuantitativos para entender de forma sinóptica el problema.¹⁰ Al respecto, es conveniente anticipar que el 24,5% de la población de Medellín es joven, con edades que están comprendidas entre los 14 y los 28 años. De esta población, los estratos 1, 2 y 3 representan el 83,3%, lo que muestra la preponderancia de jóvenes con dificultades para acceder y disfrutar de servicios y recursos en el mercado, y que requieren más apoyo del Estado, e igualmente ilustra las profundas asimetrías con las que conviven los jóvenes de la ciudad.

¹⁰ La idea de las *policy sciences* como sinópticas, es decir, como una ciencia que pretender ofrecer “una visión global de todo”, fue desarrollada por Garson (2013: 159). En contraste, el autor sugiere que el *policy analysis* es antisinóptico, acentuando “los límites del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción” (Garson, 2013: 159).

Para afianzar esta idea de las asimetrías que enfrentan los jóvenes, el capítulo 4 muestra la manera en que la calidad y la cobertura de la educación media (10.º y 11.º) se diferencian en la ciudad entre los estratos altos y los bajos. Esto mismo se podría decir de la cobertura de educación superior para la población total de jóvenes, que si bien ha mejorado mucho en los últimos 10 años, sigue siendo una limitante para la mayoría. Otra dimensión que ilustra las profundas diferencias entre los jóvenes de la ciudad es el embarazo adolescente (entre los 10 y los 19 años). Si bien las cifras muestran una leve mejoría en los últimos 14 años, sorprende que este fenómeno sea diez veces menor en El Poblado (6,3%) que en el Popular (63,1%). También, a manera de ejemplo de estas variaciones, se puede ver cómo la mayoría de muertes violentas se concentran en la población joven de los estratos 1 y 2. En general, como se señala en el capítulo 7:

Los jóvenes tampoco se encuentran exentos de las diferentes desigualdades que operan cotidianamente en la sociedad y en el mercado. Cuestiones como el género, la raza, la nacionalidad, la orientación sexual, el nivel educativo, la clase social, la procedencia étnica, el origen territorial, la religión y la ocupación también los afectan de la misma manera y dan origen a profundos desequilibrios sociales. Incluso, existen situaciones en las que dos o más de estos atributos se combinan para construir y perpetuar verdaderas asimetrías de poder que operan simultáneamente y en múltiples niveles [...] (Olaya, en este libro, p. 206-207).

En este sentido, si bien el gobierno por políticas públicas ha avanzado de manera importante en Medellín en los últimos 25 años, aún se observan problemas tanto en la cobertura y la calidad de las políticas universales (educación y salud), como en la capacidad del Estado para llegar a nichos específicos cuyas condiciones de exclusión se van reforzando. Para conceptualizar estos avances y problemas, durante el proyecto se elaboró una matriz que ilustra en la primera columna a la población atendida (universal, grupos con problemas, grupos en emergencia) y, en la segunda, la naturaleza de la acción del Estado frente a estos grupos (ver Tabla 1).

Lo interesante de “segmentar” la población objeto de la intervención es que se pudo constatar (ver capítulos 5 y 11) que la mayoría de las acciones en Medellín se desarrollan en clave de expandir las políticas universales. La ciudad tiene hoy en realidad muy pocas capacidades para trabajar con los grupos en mediano y alto riesgo. La conclusión general es que los jóvenes que sufren distintos tipos de exclusiones sociales, económicas y culturales son también a quienes el gobierno por políticas les llega más tímidamente. El ejemplo que más impactó al equipo investigador fue el de los jóvenes en situación de cárcel, vistos comúnmente como victimarios que han asesinado, robado o cometido otras acciones contra la sociedad. Estos jóvenes emergieron en el proyecto asimismo como personas que han sufrido múltiples exclusiones y que ahora en su situación de cárcel no encuentran una oferta pública

para resocializarse. Esto se notó en especial en el grupo focal realizado en la cárcel de Bellavista, cuando un joven se lamentaba porque no tenía actividades que realizar, dejando ver con claridad la debilidad de los instrumentos de resocialización. En este sentido, el diagnóstico concluye que hay un diseño redundante y poco creativo en la manera como se llega a las poblaciones más excluidas, planteando así uno de los mayores retos que propone este libro: rediseñar los instrumentos y la información con que se cuenta para atender las poblaciones en riesgo.

_Tabla 1: Niveles y escenarios de acción

Nivel	Escenario de acción
I. Políticas universales como la de salud y educación	Políticas de atención universales que suplen la demanda de servicios y bienes públicos de los ciudadanos. En ocasiones, algunos potenciales beneficiarios (poblaciones o grupos completos, incluso) no logran incluirse en el goce de estas ofertas y se les “escapan de las manos” a las políticas universales
II. Políticas dirigidas a grupos con problemas (en mediano riesgo)	Políticas dirigidas a incluir a los ciudadanos (jóvenes en este caso) que resultaron excluidos o expulsados del goce efectivo de la oferta de las políticas universales, como los jóvenes que desertaron del colegio por los distintos factores asociados a la permanencia escolar. También se encuentran en esta categoría las o los jóvenes que van en dirección contraria de los objetivos de la política, como las madres en embarazo adolescente o los adolescentes trabajadores
III. Políticas para jóvenes en alto riesgo	Políticas de emergencia que buscan recuperar a jóvenes por fuera del sistema que no acceden a ninguna oferta institucional y están en riesgo de vivir una vida de exclusión extrema o de ser socializados por competidores del Estado, como aquellos en grupos armados ilegales, drogadicción, prostitución y situación de cárcel, etc.

_Fuente: Elaboración propia.

Por esta razón, se decidió dedicar un esfuerzo especial para entender los problemas de los jóvenes en situación de cárcel y en riesgo (ver capítulo 5), asunto que se desarrolló en grupos focales y entrevistas específicas. La conclusión general es que hace falta hacerles más seguimiento y control a estos programas. En

general, la información que se tiene de estos jóvenes está fragmentada y no permite hacerles un seguimiento integral. El acompañamiento recae en operadores que cambian en el tiempo y muchas veces los programas que les plantean son redundantes. Por esta dispersión, se hace necesario darle mayor centralidad a la Secretaría de la Juventud en estas tareas. El reto es pensar cómo fortalecer la participación de una secretaría nueva en estos temas, para afrontar un asunto que antes estaba desagregado en muchos actores.

Brevemente, como explica el capítulo 6, quienes más necesitan son los que menos reciben. Aquellos jóvenes sobre quienes se sobreponen más condiciones de exclusión son, a su vez, los que cuentan con menos capital social y son los más vulnerables a ser marginalizados o a caer en situaciones de violencia o grupos armados. En contraste, quienes tienen más capital social son tenidos en cuenta por la oferta de programas del Estado para la juventud, lo que les permite insertarse en diferentes redes, incluidas las públicas. Esto se constató en terreno, pues ante la inexistencia de un sistema de información sobre los jóvenes de la ciudad, y en especial de uno concerniente a los jóvenes en riesgo, muchas de las convocatorias a los programas son hechas a través de una red que ha sido conformada por líderes barriales, sacerdotes, jóvenes organizados, todos ellos integrando una red de políticas (un *policy network*) de unas tres mil personas, acerca de las cuales existe información y contactos. Para los funcionarios resulta mucho más práctico trabajar con este *policy network*, pues cuando diseñan sus programas pueden tener certeza de la asistencia a la hora de citar a una reunión o garantizar la convocatoria a un programa. ¿Qué pasa entonces con los jóvenes en riesgo alto y medio? Se trata de un público más difícil, porque con ellos estas interacciones no están garantizadas, sus datos no necesariamente existen y su vinculación a la agenda de trabajo es mucho más complicada. En términos generales, la interacción con estos jóvenes es más incierta, su pista se pierde cuando se ven forzados a desertar del sistema educativo y eventualmente sólo reaparecen cuando, en algunos casos, los jóvenes tienen el infortunio de caer en situación de cárcel. Sin visibilidad quedan muchos jóvenes en condiciones de exclusión a los que no les llegan los programas.

Todo esto sugiere que esta ciudad tiene que saber más sobre sus jóvenes, asunto que la recién creada Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Medellín ha iniciado con mucho ímpetu, pero que en los próximos años debe concentrarse en un rediseño de los sistemas de información y de focalización hacia los jóvenes con más condiciones de exclusión. Para esto, todo el esfuerzo por aumentar las coberturas universales (Nivel 1, Tabla 1), que ha sido la prioridad de los últimos 20 años, no es suficiente. Ahora la apuesta política debe estar dirigida a entender y apoyar a los jóvenes que realmente no hacen parte del *policy network* mencionado, aquéllos que no asisten a las reuniones, que no se visibilizan, que están en situación de cárcel, de calle, que no saben o entienden del Estado.

Para una ciudad como Medellín, con su crisis reciente apenas 25 años atrás, resulta indispensable estar a la vanguardia en esta materia. Por esto, como señala el informe *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, de la CEPAL (2000), los países latinoamericanos deben pensar más allá de las políticas universales para sus jóvenes, incluyendo los temas cruciales de participación juvenil y de prevención de la violencia entre los jóvenes, es decir, construcción de capital social en las poblaciones más excluidas y prevención en poblaciones específicas de las dinámicas de más riesgo.

Los análisis de la implementación de las políticas

En esta penúltima parte de la introducción del libro se continúa con el diálogo entre los conceptos y la política de juventud, presentando la forma como se entendió la dimensión organizacional. Para empezar, resulta conveniente recordar que los estudios de políticas comienzan a interesarse por abrir la “caja negra” de la implementación a partir de los trabajos de Wildavsky y Pressman (1973), quienes señalaron que las burocracias en sí mismas se tornaban un posible problema a la hora de desarrollar los objetivos de una intervención. Ellos sugirieron que los objetivos de los gobiernos, incluso los de los más poderosos, como el Gobierno federal de los Estados Unidos, simplemente no se logran por la distancia insalvable que hay entre quienes toman las decisiones y quienes las ejecutan en el terreno (Wildavsky y Pressman, 1973). Toda esta literatura planteó la necesidad de entender a las burocracias por dentro, de conocer y hablar con el burócrata raso -lo que Lipsky (1971) llamaba la “burocracia de calle”-, y de comprender los problemas de interacciones entre las agencias. En este sentido, Lipsky (1971) argumentó sobre la importancia de tener en cuenta el nivel más primario de atención, pues en estos actores residían las prácticas, las motivaciones y los problemas que en últimas podían afectar el desempeño de una política.

Este interés por abrir la “caja negra” de la implementación se incorpora en el libro en la parte llamada “Análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud”. También se abarcan, en esta sección, los asuntos que tienen que ver con contratistas, operadores y terceros que operan la política de juventud. En el libro se sugiere que la implementación de las políticas poblacionales (niñez, juventud, adulto mayor, etc.) resulta más cercana a un escenario de *Nueva Gestión Pública*¹¹

¹¹ Ya entrados los años 90, con sus fuertes vientos de crítica al Estado y sus reformas a la administración pública tradicional, más conocidas como la Nueva Gestión Pública, se propendió

que al de cualquier política sectorial, por lo que intervienen muchas secretarías, múltiples contratistas directos e incluso contratistas de otras secretarías. ¿Cómo gestionar entonces un campo tan abierto y desestructurado? ¿Cómo coordinar la implementación de políticas cuyos ejecutores están tan distantes de la Secretaría de la Juventud? Esto crea una serie de retos a los que se trata de responder con los capítulos 10, 11 y 12, que tienen el propósito de reflexionar sobre la gestión pública en el mundo posburocrático.

En el fondo, esta realidad le exigió al equipo que entendiera quién realmente ejecutaba las políticas. Es decir, el rumbo de una política es definido por el papel que desempeñan los operadores de los programas y sobre todo por la relación que se establezca entre estos y los tomadores de decisiones. En este sentido, se encontró que los operadores de los programas de juventud tenían un grado de libertad muy amplio, y al estar dispersos en tantas secretarías tenían un bajo nivel de convergencia. Por lo anterior, a manera de sugerencia, se señala que se requiere que la Secretaría de la Juventud pueda actuar como metacoordinadora de las intervenciones sobre los jóvenes (ver capítulo 12). Igualmente, para aquellos casos como el de los jóvenes en riesgo, en los que nadie tiene una visión completa porque están excluidos de varios sectores, parece necesario que la Secretaría tome un rol más activo para evitar los problemas de implementación encontrados (ver capítulo 10).

Finalmente, otro aspecto relacionado con la implementación exploró la pregunta: ¿cómo se lleva a cabo una política? En otras palabras, cuáles son “las herramientas genéricas de la acción del gobierno, (sus) ‘técnicas’ de intervención social” (Salamon, 1981: 256). En el pasado, hablar de políticas era sinónimo de planeación y de burocracias. Sin embargo, desde los años 80, los cambios impulsados por la *Nueva Gestión Pública* llevaron a que una política pública, como señala Aguilar, pueda “ser aquí una regulación, ahí una distribución de distintos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos” (2013: 32).

Aunque esta literatura es tan antigua como el área misma de las políticas públicas, como se puede ver en los trabajos de Dahl y Lindblom (1953), la gestación de esta nueva ola hace unos 30 años planteó la necesidad “de una comprensión sistemática

hacia la reducción de las grandes burocracias y la creación del gobierno por agencias. Cada tema tenía que ser manejado de manera más específica por actores menos politizados y más expuestos a las preferencias de los usuarios e interesados. En términos generales, se empezó a insistir en que la función del Gobierno no era remar sino dirigir (Osborne y Gaebler, 1995), con lo que se abrió el mundo de las privatizaciones, de los mercados y de las funciones delegadas en contratistas unipersonales o corporativos. Hoy en día, es común que en cualquier área de la administración (también en Colombia) deban interactuar muchas agencias, entidades y organizaciones públicas.

de la selección de instrumentos” (Linder y Peters, 1993: 5), que a manera de ejemplo son: los impuestos, la regulación, los subsidios, las burocracias, las empresas estatales, las becas y bonos, los seguros públicos, entre otros. Las preguntas importantes de esta literatura son: ¿para qué sirve cada instrumento? ¿Cuándo seleccionarlo? Estas cuestiones se exploran en el capítulo 11, permitiendo entender que hoy en las políticas públicas existe un sesgo asistencialista, especialmente orientado a los subsidios y con mucha redundancia entre secretarías. Lo anterior sugiere que se debe también pensar más en programas que ayuden a los jóvenes a buscar sus propias oportunidades de realización, por medio de una mejor educación y de mejores oportunidades culturales y laborales. Todo esto plantea la necesidad de explorar instrumentos que puedan llegar a los grupos más excluidos y que sean menos redundantes en su enfoque y focalización.

La estatalidad y el cambio en el orden social en Medellín

Retomando lo anterior, en este libro se valida la importancia de consolidar el gobierno por políticas públicas para la población joven, con el fin de entender en detalle los problemas de esta población y diseñar cursos de acción específicos que puedan ayudar al bienestar de los jóvenes, a mejorar su capacidad de organización social y acción política, a proveer mejores oportunidades laborales, a canalizar sus pasiones y a encontrar un espacio de realización en la sociedad. Así, el “Estado en acción” (Roth, 2002) no es visto como un leviatán opresor ni como un conjunto de códigos abstractos que se deben obedecer porque sí; se trata, más bien, de un conjunto de acciones específicas que buscan que los jóvenes encuentren oportunidades de realización.¹²

Este libro puede ser leído como un balance de ese propósito, pues la pregunta que guía todo el texto es qué problemas y retos enfrenta el Estado en Medellín en su relación con los jóvenes. Dicho de otra manera, en comparación con otras formas de socialización como la familia, los amigos, los combos, las mafias, las empresas, las iglesias, etc., ¿qué tan central es el Estado en Medellín para los jóvenes? Para muchos que vienen del sector de la izquierda, la sola mención de un Estado llamado a estar presente en la vida de los jóvenes puede resultar indeseable, en la

¹² En este sentido, se puede señalar que se trabaja desde la Ciencia Política, pues se asume como elemento central el estudio de la relación vertical creada por el Estado con respecto a la sociedad, profundizando también en los procesos de organización social que se dan en respuesta a la acción del Estado. Este interés por la verticalidad del Estado frente a la sociedad es lo que para estudiosos como Sartori (2011) diferencia la Ciencia Política de otras ciencias sociales.

medida en que se entiende como un instrumento de control social por las élites. Curiosamente, también para muchos libertarios (de derecha o no), la autonomía individual es innegociable y hablar de un Estado llamado a acompañar a los jóvenes termina siendo asimismo indeseable, en tanto la libertad debe ser el valor máximo a proteger. De esta manera, entre la crítica que se les formula a las políticas públicas y al Estado, muchos pierden de vista que si algo ha ocurrido en Medellín en los últimos 20 años ha sido precisamente la llegada del Estado a distintos ámbitos de la vida social, incluyendo el de la juventud (Leyva, 2010).¹³

En Medellín, el mundo de los jóvenes no es una excepción en cuanto a la llegada del Estado. Hasta los años 90, gran parte de los jóvenes crecían sin recibir una influencia positiva del Estado; cuando éste aparecía en muchos de los barrios de la ciudad era sólo a través de sus herramientas de coerción (Policía y Ejército) y bajo una presencia violenta e intermitente, casi fantasmagórica. Eventualmente, también llegaba el sistema político del clientelismo, pero con una oferta de bienes limitada y siempre mediada por el favor político (Leal Buitrago, 1991). Esta oferta, muy limitada, es ilustrada por los estudios del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED), los cuales reportaban que los jóvenes de los estratos más bajos de Medellín tenían una tasa de cobertura del 38% en educación secundaria en 1990 (Colombia, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana *et al.*, 1993), una de las más bajas de las ciudades principales del país. Por supuesto, algunos tenían acceso a una buena educación, a universidades y a espacios de recreación, pero dichos privilegios estaban restringidos en su mayoría para jóvenes de clase media y alta.

Toda esta carencia del Estado y del gobierno por políticas (que tiene al primero como prerrequisito) se daba en el marco de una ciudad que se había desbordado en términos de sus propias capacidades de regulación social, pasando de 359.000 habitantes en 1951 a 1.700.000 en 1992, con un crecimiento en la década del 60 de 6% al año y en la del 70 de 4% promedio al año (Leyva, 2014). A pesar de este desbordamiento paulatino en más de tres décadas, el gobierno por políticas para la juventud, como tantos otros ámbitos públicos en Medellín, sólo despegó cuando en la agenda pública y gubernamental se afianzó la amenaza del Cartel de Medellín como proyecto político. Sólo en el contexto de la gravedad de estas amenazas, las élites y diversos grupos sociales de izquierda, centro y derecha entendieron que el riesgo

¹³ Es importante aclarar que el fortalecimiento del Estado no ha sido una trayectoria común a todos los municipios colombianos (más bien ha sido lo contrario, un fenómeno bastante escaso), pues la presencia diferenciada del Estado (González, Bolívar y Vásquez, 2003) y la distribución diferenciada de capacidades de los municipios en Colombia implican que, en muchos casos, la inexistencia de burocracias locales y de presupuestos razonables hace que el gobierno por políticas públicas sea una quimera. En estos espacios tiende a dominar el clientelismo y la captura del Estado por parte de grupos políticos o mafias.

que se depositaba sobre sus cabezas era más importante que seguir resaltando las diferencias que los separaban, lo que permitió generar una coalición política que ha sido clave en la transformación de las políticas públicas (Leyva, 2010).

Es en el marco de este contexto político que tenemos que pensar la política de juventud de hoy; ya la amenaza no tiene la magnitud de antes, pero los problemas siguen siendo graves. Para entender justamente la realidad política detrás de la política pública se hizo un análisis de la agenda política (capítulo 8) y un mapa de actores (capítulo 9). Este trabajo llevó al equipo investigador a entrevistar a distintos concejales, líderes de opinión y tomadores de decisiones en las empresas públicas y privadas. Igualmente, se hizo un amplio trabajo de grupos focales con jóvenes, que fue organizado por la Secretaría de la Juventud. Esto permitió entender que, en la ciudad, los jóvenes sufren problemas relacionados con el desempleo, la falta de oportunidades, la desigualdad, las adicciones (entre ellas prima la drogadicción), el sistema educativo y la discriminación hacia el joven. Frente a las soluciones, se destacó, en casi todas las entrevistas y los grupos focales, la necesidad de evaluar y articular la oferta. Asimismo, se mencionó la necesidad de generar más participación y reflexión en cuanto a la juventud.

Haciendo un paralelo, Medellín tuvo que innovar hace 25 años para salir de su crisis. Hoy hay muchos programas, muchas intervenciones, aunque también grandes ausencias. El reto a futuro es realmente moldear una política pública más articulada y con capacidad para afrontar los vacíos ya mencionados. Por esto resulta alentador que la Alcaldía de Medellín haya tomado la decisión de crear la Secretaría de la Juventud en el 2012 y que la misma esté dispuesta a renovar el pensamiento y la gestión sobre la juventud en la ciudad. Asimismo, resulta positivo que el Concejo de Medellín haya aprobado, en agosto del 2014, el Acuerdo 019 de 2014, que da también un paso importante en adoptar la dirección sugerida en este texto. Para los interesados en leer el acuerdo, éste se incluye a manera de anexo en el libro.

Para concluir, es importante señalar que la gran lección de este trabajo conjunto entre la academia y el Estado es que la unión entre el conocimiento empírico del funcionario, el sentido político de un gobierno y la capacidad de diagnóstico de los académicos puede ofrecer nuevas alternativas para construir mejores políticas públicas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, ed. (2013), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Arboleda, Germán (2008), *Evaluación de políticas públicas*, Santiago de Cali, AC Editores.

Baumgartner, Frank y Bryan Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Estados Unidos, University of Chicago Press.

CEPAL (2000), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos* [Santiago de Chile, CEPAL, 2000], sitio web: CEPAL, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2261/S2000644_es.pdf?sequence=1, consulta: 2014.

Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1.

Collins, Patricia (1986), "Learning from the Outsider Within: The Sociological Significance of Black Feminist Thought", *Social Problems*, vol. 33, núm. 6, diciembre.

Colombia, Congreso de la República (2013), *Ley 1622. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Presidencia de la República*, disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201622%20DEL%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>, consulta: 2014.

Colombia, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana et al. (1993), *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (PRIMED): Estudio de factibilidad*, [Medellín, Alcaldía de Medellín, 1993], sitio web: *Consejo Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe, CRID*, disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc7145/doc7145-1b.pdf>, consulta: 2014.

Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1953), *Politics, economics and welfare*, New York, Harper & Brothers.

Garson, David (2013), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en: Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vázquez (2003), *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP.

Jones, Charles (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.

Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.

Lasswell, Harold y Daniel Lerner (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.

Lasswell, Harold (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier.

Leal Buitrago, Francisco (1991), "Estructura y coyuntura de la crisis política", en: Francisco Leal Buitrago, ed., *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo.

Leyva, Santiago (2010), "El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín?", en: Michel Hermelin, Alejandro Echeverri y Jorge Giraldo, eds., *Medellín, medio ambiente, urbanismo, sociedad*, Medellín, Centro de estudios urbanos y ambientales, Urbam-Universidad EAFIT.

_____ (2014) "¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970", *Estudios Políticos*, núm. 44, enero-junio.

- Lindblom, Charles (1958), "Policy Analysis", *The American Economic Review*, vol. 48, núm. 3.
- _____ (1959), "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. 19, núm. 2, primavera.
- Linder, Stephen y Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, enero-junio.
- Lipsky, Michael (1971), "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", *Urban Affairs Review*, vol. 6, núm. 4, junio.
- Lowi, Theodore (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, julio-agosto.
- March, James y Johan Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, septiembre.
- Nelson, Barbara J. (2001), "Políticas públicas y administración: una visión general", en: Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, eds., *Nuevo manual de ciencia política*, 2 t., Madrid, Istmo.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1995), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional", *Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre.
- Roth, André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul, ed. (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview.
- Salamon, Lester (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, vol. 29, núm. 3, verano.
- _____ ed. (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni (2011), *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, Madrid, Taurus.
- Simon, Herbert (1947), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, Macmillan.
- Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 1, primer semestre.
- Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Oakland, University of California Press.



Primera parte

El camino recorrido.

*Historia reciente de la
juventud y las políticas
de juventud en Medellín*

La historia de la juventud en la ciudad de Medellín -y de los esfuerzos que las administraciones públicas y la sociedad han hecho para diseñar políticas alrededor de sus dinámicas- es rica en experiencias y aprendizajes sociales. Esta primera parte pretende reconstruir esa historia, enfocándose, sobre todo, en los avances sociales y normativos que la población juvenil de la ciudad ha logrado en las últimas dos décadas, y en algunos de los importantes cambios que han determinado la manera como se relaciona el Estado local y los jóvenes de Medellín. Así, en el capítulo 1 se revisa la historia de la Política de Juventud, paralelo a las necesidades y la situación juvenil cambiantes en la ciudad, mostrando cómo Medellín ha sido pionera en la atención a la población juvenil y ha construido progresivamente una política pública que se apoya, aunque no se agota, en ciertas disposiciones normativas y en la continuidad de programas y proyectos que apuntan a mejorar la calidad de vida de la población joven. El capítulo 2 hace un repaso por la normatividad que acompaña los programas y la política de juventud de la ciudad, desde un enfoque de reconstrucción histórica y de la situación actual de la normativa de juventud de Medellín.



Historia de la
*Política de
Juventud
en Medellín*

Fulvia Márquez Valderrama

Claudia Mejía Betancur

Introducción

El presente capítulo se ocupa de la historia de la Política de Juventud en Medellín. Muestra cómo la ciudad ha sido pionera en la atención a la población juvenil y ha construido progresivamente una política pública que se apoya, aunque no se agota, en ciertas disposiciones normativas y en la continuidad de programas y proyectos que apuntan a mejorar la calidad de vida de la población joven. Esto ha ido formando un camino que consigue que lo que se haga en la ciudad no pueda empezar desde cero ni desconocer ciertos logros y consensos que se han alcanzado.

Ello se abordará en dos secciones. En la primera se plantea una breve discusión teórica sobre la importancia de la historia en las políticas públicas y el *path dependence* o *dependencia de la trayectoria*, como fundamento del trabajo realizado.

La segunda muestra cómo surge en la ciudad el asunto de la juventud como un problema público que se debe atender a partir de situaciones del contexto nacional y local que impulsan su posicionamiento en la agenda municipal. En esta misma sección se hace un recorrido por los programas y proyectos más representativos para jóvenes, con el fin de mostrar cómo esos proyectos, a la vez que constituyen una parte esencial de la política pública, van condicionando y marcando una ruta para lo que será el futuro de la misma.

Path dependence: la historia importa en las políticas públicas

La política parece cambiar, moverse y reinventarse cada día en el ejercicio del poder y especialmente en materia electoral; sin embargo, desde hace algún tiempo es bastante aceptado el hecho de que las políticas públicas no pueden desligarse de su historia, dado que la característica principal de las instituciones formales y de las políticas públicas es su resistencia al cambio y su vocación de perdurabilidad. La historia de las políticas funciona tanto como un legado que ayuda a construir capacidades, pero también como un conjunto de acuerdos, estructuras, relaciones sociales cristalizadas, etc., del que resulta muy difícil salirse y que, por lo tanto, limita las posibilidades de acción de cualquier *policy maker*. Esta idea de la historia de las políticas como posibilitadora y como restricción se ha conceptualizado en la teoría como *path dependence* o *dependencia de la trayectoria* de la política.

El postulado básico de este tipo de teorías parte del hecho de que la historia importa al momento de hacer políticas públicas. Ella es importante no sólo

porque “lo que ocurrió en un punto anterior en el tiempo afectará a los resultados posibles de una secuencia de eventos que ocurren en un punto posterior en el tiempo” (William Sewell, 1996, citado por Pierson, 2000: 252), sino también, y especialmente, porque “una vez que un país o región ha comenzado por un camino, los costos de un cambio de rumbo son muy elevados. Habrá otros puntos de elección, pero los atrincheramientos de determinadas disposiciones institucionales obstruyen un cambio fácil de la elección inicial” (Margaret Levi, 1998, citada por Pierson, 2000: 252). Esto quiere decir que cuando se hace una elección en materia de políticas, aunque no se cierran del todo otras posibilidades de acción, sí se delimita un curso de acción del cual es muy costoso, políticamente, salirse en el futuro.

Margaret Levi (citada por Pierson, 2000: 252) utiliza una metáfora para explicar el *path dependence*: cuando se trepa un árbol se tienen muchas opciones y ramas de las cuales se puede escoger una para comenzar a subir, y eventualmente se puede pasar a otra de ellas en el camino, pero generalmente se continúa por la misma rama por la que se empieza a ascender. De esta manera, se hace difícil, aunque no del todo imposible, efectuar cambios bruscos o inesperados en la trayectoria que se va forjando con determinadas políticas, y en general el camino por el cual se inicia es el que se continúa en la construcción de programas y proyectos ligados a un tema objeto de políticas públicas.

Es importante dimensionar que “no sólo los eventos ‘grandes’ tienen grandes consecuencias; los más pequeños que ocurren en el momento adecuado pueden tener importantes consecuencias también” (Pierson, 2000: 263). Sin embargo, tampoco se puede caer en la idea de que toda institución o decisión genera necesariamente una dependencia de la trayectoria, porque ésta sólo se produce cuando “las decisiones de los actores clave en los puntos de coyuntura crítica, dan lugar a la formación de instituciones que tienen propiedades de auto-reproducción” (James Mahoney, 2001, citado por Viales y Juárez, 2007: 33), es decir, surge a partir de aquellas instituciones creadas, que a su vez van a darles una trayectoria determinada a las posteriores que dependan o surjan directamente de ellas.

James Mahoney (2000) agrega que para hablar de *path dependence* se deben tener en cuenta tres aspectos constitutivos. En primer lugar, implica establecer una relación causal entre eventos ocurridos anteriormente y otros posteriores. En segundo lugar, esos eventos iniciales, que dan lugar al *path dependence*, “son situaciones contingentes que no se pueden explicar sobre la base de los acontecimientos anteriores o condiciones iniciales” (Mahoney, 2000: 511), es decir, son decisiones espontáneas y deliberadas que implican una elección dentro de un marco de posibilidades iniciales amplias y no condicionadas por elementos del pasado. Finalmente, el tercer rasgo definitorio es que esos eventos iniciales generan inercia o condiciones deterministas para los eventos posteriores.

Además, es importante entender que las dinámicas que producen *path dependence* son necesariamente aquellas que obtienen una retroalimentación positiva y que tienen la capacidad para reforzarse mediante la generación de dinámicas posteriores, aunque sus efectos no sean los más positivos. Como señala David:

el concepto de dependencia de la trayectoria como una propiedad dinámica se refiere a la idea de la historia como un proceso de ramificación irreversible. Hay que distinguir lógicamente de esta, la idea de que es posible que algunas ramificaciones son “lamentables” porque crearon ineficiencias inextricables que, en algún mundo contrafactual pero igualmente factible, se podrían haber evitado (2000: 8).

Esto nos lleva a considerar entonces que las políticas tienen una trayectoria previa, que no necesariamente puede ser el mejor escenario posible, pero que de alguna manera condiciona las políticas futuras e impone un reto significativo para romper con algunas lógicas poco adecuadas que se van afincando en la cultura política. En cualquier caso, “estas instituciones son importantes para el desarrollo político posterior ya que su persistencia produce una serie de reacciones y contra reacciones que culminan en la creación de resultados importantes del régimen” (Mahoney, 2001, citado por Viales y Juárez, 2007: 33).

Las políticas de juventud en Medellín

En la Política de Juventud de Medellín se pueden identificar tres periodos diferenciados (Sepúlveda *et al.*, 2010): el primero, en el que surgen algunos programas para jóvenes como respuesta a las movilizaciones sociales entre 1988 y 1994; el segundo, de formalización de la política pública entre 1995 y 2003; y el tercero, en el cual se consolida la política y se multiplica la oferta para jóvenes. Además, la política que tenemos hoy en día contiene elementos que han surgido en diferentes contextos y épocas. Es decir, existen algunos elementos del ámbito internacional, nacional y local que han influenciado lo que es actualmente esta política. A su vez, esos desarrollos se han dado de modo desigual y en periodos distintos, por lo cual cada uno merece ser tratado de manera separada y se hace difícil encontrar continuidades temporales en los tres ámbitos.

En lo referente al contexto internacional, es en 1985 cuando se declara el Año Internacional de la Juventud, y el mundo empieza a pensar en las y los jóvenes como un grupo poblacional que necesita una atención específica. Dos años después, en 1987, aparece la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), como el organismo encargado de la cooperación y la asesoraría técnica a los diferentes gobiernos.

Surge fundamentalmente como soporte técnico y de asesoría en la formulación y la evaluación de políticas, a través del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL). Como apoyo a la plataforma organizativa y representativa de las diferentes asociaciones juveniles nacionales se crea el Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ).

Históricamente, la agenda internacional en juventud “se ha centrado en asuntos como educación, salud, trabajo, violencia, integración social, prevención de conductas de riesgo, organización, participación y ciudadanía, nuevas tecnologías, mujer joven, juventud y medio ambiente, así como temas referidos a la institucionalidad pública, entre otros” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2012: 26). En este sentido, “se puede afirmar que las intenciones promovidas desde la temática pública de juventud, implícita o explícitamente, corresponden a cinco finalidades complementarias e interrelacionadas, e implementadas desde el ámbito público y privado” (Abad, 2004: 84), y que están en correspondencia con la institucionalización y normalización de la juventud, la disminución de sus condiciones de vulnerabilidad, su inserción al mercado laboral, la creación de espacios de participación y el “reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes” (Abad, 2004: 84).

En el ámbito nacional, la historia se remonta a una primera época entre las décadas del 40 y del 50 del siglo xx: “el país se centra en la formación de una juventud calificada técnicamente” (Sepúlveda *et al.*, 2010: 27). En ese momento, lo que se busca es generar las condiciones para la productividad del país, para que pueda insertarse en la lógica del capitalismo moderno a través de la sustitución de importaciones. Así, en este momento histórico se pretende orientar la educación hacia la construcción de competencias para el trabajo, aunque también ocupar el tiempo libre como su complemento.

Entre las décadas del 60 y del 80 del siglo xx:

Emergen entonces políticas remediales y de contención de las problemáticas y demandas juveniles para esa década (vinculación a grupos armados, exclusión, deserción escolar, empleo, hambre, pobreza, educación, salud, el uso indebido de sustancias psicoactivas, delincuencia juvenil, el ocio y el tiempo libre, embarazo adolescente y la participación de la juventud, etc., el Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte, Coldeportes, el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, Inder, programas de salud sexual y reproductiva y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF) (Sepúlveda *et al.*, 2010: 28).

Durante esta etapa van surgiendo algunos grupos de jóvenes organizados, particularmente alrededor de la calidad de la educación pública, lo que empieza a ser percibido por el Estado como un problema, razón por la cual, entre 1970 y 1985, se enfatiza fuertemente en mantener controladas las manifestaciones públicas de

estos grupos. Éste es un contexto de numerosas movilizaciones sociales, a través de movimientos ligados a grupos guerrilleros, paros cívicos, manifestaciones públicas, entre otros.

A mediados de la década del 80 se presenta una crisis económica y de pobreza generalizada en la región latinoamericana, que se ha denominado la “década perdida”, durante la cual los procesos de desarrollo en los países latinoamericanos se ven interrumpidos por altos niveles de pobreza, desigualdad y una muy baja calidad de vida para sus habitantes. Esto lleva a que el equipo que realizó un balance de los 20 años de la política pública en Medellín (Sepúlveda *et al.*, 2010), identificara, para esta época, un enfoque por el enfrentamiento de la pobreza, la prevención del delito y la inserción laboral de los jóvenes excluidos.

Sólo en la década del 90, después de diferentes coyunturas internacionales y de diversos análisis de las circunstancias nacionales, la institucionalidad del país decide reconocer a la juventud como un grupo etario susceptible de formulación de políticas integrales, al ser reconocidos, a su vez, en la Constitución Política de 1991, Artículo 45, como un grupo poblacional sujeto de derechos y de protección especial. Esto da inicio a procesos de construcción y de fortalecimiento de institucionalidad pública que se encargarán de la atención a las poblaciones juveniles del país, sus problemáticas, necesidades y demandas. Un primer paso que se da en el caso de la población joven es la creación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, y, para el caso particular de Medellín, se crea la Consejería Presidencial para Medellín, la cual enfatiza en la atención a la población joven de la ciudad, principalmente de las llamadas “comunidades populares”.

La primera de las consejerías es regulada en 1994 por el Decreto Presidencial 591, que les da la responsabilidad de transversalizar los temas de juventud y género en los proyectos y planes de desarrollo nacionales; establece mecanismos de cofinanciación para los mismos y enfatiza en la prevención de la violencia, de modo que la población joven es mirada y atendida bajo este enfoque. En el caso de la Consejería Presidencial para Medellín, mediante la Directiva No. 1 del 17 de marzo de 1992, la Presidencia compromete a la Gobernación y a la Alcaldía, y se articula con dichos estamentos, a través de sus programas presidenciales, en la creación y la consolidación de las Casas de Juventud, como un programa central dirigido a jóvenes de “las comunidades populares”. Además, mediante dicha directiva, la Presidencia busca coordinarse con otros organismos del Estado en aspectos como los derechos humanos y desarrollo social.

También, durante este periodo, aparece el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2626, considerado un primer esfuerzo por parte del Estado para darle una atención diferenciada a la población joven. “Este documento señala que las acciones de política parten de reconocer la diversidad de los jóvenes y

la necesidad de que esta diversidad pueda expresarse como pluralidad de identidades, visiones e intereses” (Sepúlveda *et al.*, 2010: 21). De igual manera, el CONPES se interesa por el papel de los jóvenes en la construcción de sus propios proyectos de vida.

Sin embargo, a los programas presidenciales no se les da continuidad y desde 1994 estas funciones pasan a manos del Viceministerio de Juventud, creado para “diseñar y poner en marcha una política integral que coordinara los esfuerzos sectoriales a favor de la población juvenil” (Abad, 2004: 82). En esta etapa, el Viceministerio cumple un papel muy importante, ya que es el encargado institucional de apalancar la aprobación de la Ley 375 de 1997.

En este contexto nacen una serie de ofertas de origen más local, desarrolladas en sus inicios fundamentalmente por ONG y luego por instancias gubernamentales; así, aparecen las primeras oficinas de la juventud en ciudades como Cali y Medellín. Se puede hablar de una primera fase o momento, en la que el esfuerzo estuvo y ha estado en la construcción de políticas públicas de juventud sin muchos avances en la articulación con las políticas sociales o sectoriales, quedando aún marginales y poco o nada integradas a los planes de desarrollo territoriales y municipales.

En esta época, los jóvenes colombianos, víctimas de una violencia sin precedentes, con una alta tasa de desempleo y de deserción escolar, cuentan con un organismo de alta jerarquía al interior del Estado –la Consejería Presidencial– para incidir en el diseño y la ejecución de políticas, planes y programas. Además, ya son sujetos de políticas sociales con perspectiva sectorial y poblacional, y se constituyen en una importante fuerza política, por lo que se encuentran, al momento de la construcción de la nueva Constitución, como un “factor real de poder” (Lasalle, 1992), algo que no se puede desconocer y que obliga a concederles derechos y deberes específicos dentro del nuevo Estado.

Durante el periodo de 1994, Medellín es una de las pioneras en el país a la hora de institucionalizar las políticas de juventud mediante el Acuerdo 07 de ese mismo año, el cual les da fundamento a la Oficina de la Juventud y al Consejo Municipal de Juventud (CMJ). No obstante, los procesos de organización juvenil ya existían y tenían presencia en la ciudad, e incluso fueron estos espacios los que presionaron en buena parte la creación de esta instancia, responsable del tema en la ciudad. Éste es el caso de la Mesa de Trabajo de la Juventud que, desde 1993, venía concentrando a diversas fuerzas de juventud que se reunían en espacios como el encuentro que duró varios años llamado “Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín”, y en espacios propios desde donde se actuaba en red, se incidía y se hacía seguimiento a la naciente oferta gubernamental.

Además, desde 1992 se venían realizando eventos como el Encuentro Metropolitano de Juventud, efectuado ese año, Expo Bachiller 93, y el Seminario de Periodismo Juvenil (SPJ) (1992-2009). De estos y otros espacios también surgieron

procesos como el Comité de Impulso al CMJ, creado en 1993, y el Comité de Comunicaciones. Fueron estos espacios los que incidieron para que sus propuestas quedaran plasmadas en el Acuerdo 07 de 1994, mediante el cual obtuvieron logros como la reglamentación y la instauración de un mecanismo de elección del CMJ (proceso que se da antes de la Ley 375 de 1997).

Por esta razón, se habla de un *primer momento o periodo* de la Política Pública de Juventud de Medellín entre 1988 y 1994 (Sepúlveda *et al.*, 2010). Éste es el periodo de la creación de organizaciones e instancias especiales para la atención de grupos poblacionales, específicamente de la juventud, sobre todo desde organizaciones tanto de la sociedad civil como desde el gobierno local y nacional, y un periodo de desarrollo político y movilización social, pero sin políticas, es decir, con presencia de muchas iniciativas, programas y proyectos desarrollados en su mayoría por organizaciones sociales, y con una incipiente iniciativa gubernamental por atender dicha población. En este periodo se logran identificar alrededor de dieciocho programas, de los cuales diez estaban asociados a la prevención de la violencia y la promoción de la desmovilización; cinco en formación para la participación y el liderazgo juvenil, y tres más centrados en salud sexual y reproductiva, y prevención de la drogadicción.

La primera instancia dedicada a la juventud en la ciudad es la Oficina de la Juventud, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, cuyo papel es la coordinación de los programas y proyectos de la Administración en el tema con la población juvenil. Su principal interlocutor en ese momento es el CMJ, elegido por la Asamblea de delegados que representaban a las diferentes zonas de la ciudad.

Con el Acuerdo 14 de 1994 se establece la sociedad entre la Alcaldía, una red de organizaciones multisectorial y el Gobierno alemán a través de la GTZ, para constituir la Corporación Mixta Paisajoven, entidad encargada de asesorar técnicamente a las 58 instituciones socias de la Red, de apoyar la cualificación del trabajo de las instituciones que atendían, y de desarrollar acciones y procesos con jóvenes en la ciudad.

En los años 90, la mirada que predomina sobre la juventud es principalmente la definición de ésta como peligrosa y problemática, dándole un énfasis muy marcado a los programas que tienen que ver con seguridad y convivencia (Sepúlveda *et al.*, 2010: 238). Es de aclarar que esos programas de convivencia se proponen no para toda la ciudadanía, sino para jóvenes que pertenecen a grupos ilegales, o hacen parte de estructuras del narcotráfico y de la policía, porque constantemente hay enfrentamientos entre unos y otros. Así:

son varios los escenarios, los actores y las diversas manifestaciones de la violencia y de las crisis que aparecen y se entrecruzan en los ámbitos público y privado; la presencia del narcotráfico, la aparición de las autodefensas y las milicias en el contexto urbano, el sicariato, la delincuencia común, los

abusos de los organismos de seguridad del Estado, todo ello provocando que la violencia ocupara un lugar de privilegio (Sepúlveda *et al.*, 2010: 109).

Al problema de la violencia y en especial del narcotráfico, que para ese entonces es el más evidente, se suman otros, como el desempleo, la falta de oportunidades en educación, la poca o inexistente infraestructura en los barrios de la ciudad, la importancia de la sociedad del consumo, entre otros, que llevan a que algunos jóvenes ingresen a la ilegalidad con mucha facilidad.

La intervención del Estado es significativa, en la medida en que no sólo debe enfrentar las manifestaciones de la violencia (narcotráfico, sicariato, milicias urbanas, bandas juveniles en el marco de la ilegalidad), sino que debe competir con ellas para prevenir el ingreso de jóvenes a dichos grupos. En este sentido, el Gobierno decide apostarles a la creación y la ejecución de programas preventivos, culturales y de participación, con la intención de ampliar escenarios para la vinculación a los procesos de construcción de ciudad, promoviendo valores como la solidaridad, el respeto y el diálogo.

Se puede hablar de un *segundo momento o periodo* entre 1995 y 2003, en el que se logra hacer explícita una Política de Juventud. En el año 2000, las funciones del Ministerio pasan a la recién creada Colombia Joven, que se propone “crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y en la construcción de un nuevo país” (Abad, 2004: 83). Es importante destacar que desde la creación de Colombia Joven ya se veía una apuesta de nivel nacional por reconocer la transversalidad e intersectorialidad de los temas de juventud, que hace necesaria la creación del Comité Intersectorial de Juventud, el cual se constituye como un apoyo en la coordinación de las políticas de juventud por parte de este programa presidencial, aunque éste en realidad nunca funcionó. Asimismo, desde las funciones que se le otorgan en el Decreto Presidencial 89, y que son ratificadas en el Decreto 3443 de 2010, se ve a este programa en esencia no como un ejecutor de programas y proyectos, sino como una instancia técnica que articula la política y que asesora a las entidades territoriales, aunque en la práctica esto se haya dado a la inversa.

La política tiene su primer soporte técnico-político con la elaboración de siete planes de desarrollo juveniles zonales, ubicados en cuatro zonas del Municipio. La coordinación de la elaboración participativa de los planes es encomendada a varias ONG que tienen experiencia y presencia directa en estas zonas. Cada documento producido, con su respectivo diagnóstico sectorial y territorial, es la base para el primer Plan de Desarrollo de Juventud que tiene la ciudad y que se elabora en 1997, luego del ejercicio de planeación zonal y de un proceso consultivo realizado por la Oficina de la Juventud con organizaciones juveniles, ONG, sector educativo, cultural, deportivo, entre otros. Pero este Plan no tiene un impacto significativo al interior de la Administración Municipal y la Oficina de Juventud no logra posicionarlo como la

herramienta orientadora de la acción gubernamental, continuando la atención a la juventud con una oferta significativa, pero desarticulada. Otro desacierto es el no conquistar la voluntad política de los candidatos que aspiran a ocupar la Alcaldía a comienzos del año siguiente, con lo cual este primer ejercicio de Plan de Desarrollo Juvenil se queda sin una inclusión real en el Plan Trienal del Municipio 1998-2000.

No obstante, la apuesta de la Oficina de la Juventud y de varias instituciones no gubernamentales que trabajan en red con el acompañamiento de Paisajoven es dotar a la ciudad de una Política Pública de Juventud. Después del primer documento borrador publicado en 1998, hay varios productos que enriquecen el debate sobre la misma. La consulta realizada al grueso de instituciones que trabajan con y para jóvenes en Medellín es un insumo fundamental para ampliar los nortes de la Oficina de Juventud y un sustento indiscutible de la elaboración de una verdadera política pública, en la que pudieran converger los diferentes actores de la ciudad. En este proceso, son consultadas y participan de manera activa organizaciones sociales, comunitarias, cajas de compensación, organizaciones juveniles, jóvenes de la ciudad, entre otros.

La síntesis de este proceso se produce con la consultoría realizada, en el segundo semestre de 1999, por el sociólogo uruguayo Ernesto Rodríguez a través de la elaboración de un texto sintético, a manera de norma general, que luego es entregado al Concejo de la ciudad. Estas recomendaciones sirven para que, mediante el Acuerdo 02 de 2000, el Concejo de la ciudad adopte la Política Pública de Juventud en el Municipio de Medellín.

Durante estas etapas, la institucionalidad a nivel nacional debería haber cumplido una labor fuerte en el acompañamiento a los gobiernos locales. Pero son las regiones y los municipios los que logran avances con sus propios esfuerzos. Esto muestra que los resultados en el país son muy desiguales, pues en últimas dependían de las capacidades particulares de las sociedades locales para entender y empujar la agenda de juventud. Esto deja a los municipios pequeños, pobres y sin mucho capital social, en clara desventaja y sin un apoyo claro desde el centro.

En contraste con esto, en el caso de Medellín, ciudad donde la reflexión había sido profunda y la crisis había empujado a muchos actores locales a interactuar con las ONG internacionales, la situación es diferente. Para el año 2000 ya puede hablarse en sentido estricto de un sistema municipal de juventud, el cual se consolida con el Acuerdo 02 de ese año. Es importante destacar que esta política responde en buena parte a las exigencias de la Ley 375 de 1997, la cual refuerza la responsabilidad de los municipios en la planeación y la ejecución de programas y proyectos en juventud, al mismo tiempo que obliga a promover la participación juvenil y a garantizar el funcionamiento de los consejos municipales de juventud.

En ese año y con el amplio proceso de consulta y movilización previo al Acuerdo 02 de 2000, se presenta una alta demanda desde la organización social,

comunitaria y juvenil y de los propios jóvenes para que se hagan realidad estas políticas. Es un periodo en el que se diseñan políticas y se trazan rutas de acción. En este periodo se encuentran algunos programas explícitos para jóvenes: diez dirigidos a la desmovilización de actores y prevención de la violencia, y cinco para promoción y reconocimiento de iniciativas, organizaciones, expresiones y estéticas juveniles, que no sólo apuntan a su formación, sino que empieza a hablarse de la promoción y el reconocimiento de las iniciativas juveniles en diferentes temas: cultura, comunicaciones, deportes, recreación, medio ambiente, etc. Hay una línea fuerte en el tema de la salud y empieza el fortalecimiento institucional y el trabajo en redes y alianzas.

Con la llegada del alcalde Luis Pérez en el 2001, desde el Plan de Desarrollo se plantea la necesidad de crear una nueva instancia de juventud, “Metrojuventud”, que ayudara a “la coordinación interinstitucional con diferentes entidades que trabajan con jóvenes en la ciudad de Medellín y en el resto del Área Metropolitana, concertando políticas encaminadas a generar espacios de organización y participación juvenil” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2001: 45). En el año 2002 finalmente se logra el objetivo, suscribiendo esta nueva estructura como subsecretaría al interior de la Secretaría de Cultura Ciudadana. Esto se da como parte de una reforma administrativa en la que se busca establecer un enfoque de articulación metropolitana para temas como la juventud o la cultura, llevando a la creación de instancias como Metrojuventud, Metrocultura, Metroparque y Metromujer.

El Acuerdo 02 de 2000 dejaba abierta la puerta para la concertación de un Plan de Desarrollo Municipal en Juventud. Así, este periodo termina entonces con el diseño del Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil, definido con una visión a 10 años, del 2003 al 2013, con una amplia participación de jóvenes, organizaciones e instituciones, coordinado en su diseño por la Fundación Universitaria Luis Amigó (FUNLAM), y que se pone en debate y apropiación como ruta de navegación para los diferentes candidatos a la Alcaldía, y el cual es asumido dentro del programa de gobierno propuesto por algunos de ellos, en particular por el elegido Sergio Fajardo, quien lo incluye dentro de su Plan de Desarrollo, a través de la estrategia “Medellín Ciudad Joven”.

En el *tercer periodo* se hace visible la normatividad existente, y se constituyen en acuerdos una serie de programas de juventud en el ámbito local. En particular, se hacen algunos ajustes al Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil y se eleva a Acuerdo Municipal en el año 2006. Se presenta, además, un desarrollo programático, reflejado en un aumento importante de ofertas y programas para la juventud. No obstante, se puede afirmar que es un “periodo de políticas sin lo político”, es decir, una amplia presencia del Estado en el diseño de normas, de programas, pero escasa participación e incidencia de la sociedad civil y de la juventud en ellas.

En este último periodo se pueden contabilizar 88 programas, expuestos en el folleto “Todo para vos”, que se desarrollan durante las alcaldías de Sergio Fajardo

y Alonso Salazar, además de otros programas que de manera implícita incluyen a la juventud como población, por lo que se puede hablar de unos 97, lo que muestra una triplicación de la oferta de programas. A pesar de todos estos avances, existen y persisten dificultades, como la articulación con otros sectores del desarrollo, y la evaluación y la medición del impacto de las mismas, que permitan la reorientación en caso de fallas, o el fortalecimiento de lo que se viene haciendo si se identifica lo que está bien.

Otro mecanismo de gestión y de implementación del Acuerdo 02 es la creación y el fortalecimiento de espacios para y procesos de formación de adultos (funcionarios, docentes, líderes) y de jóvenes, desde enfoques como la animación sociocultural, siendo la Alianza Escuela de Animación Juvenil la más representativa del desarrollo de estas experiencias formativas, con una presencia y experiencia de más de 15 años en la ciudad.

Otro desarrollo importante de la Política de Juventud está relacionado con la producción de conocimiento. En este sentido, se crean el Observatorio de Juventud y el Centro de Información Juvenil, y se brinda apoyo a centros de investigación o a agencias públicas que vienen realizando estudios, caracterizaciones sociodemográficas e investigaciones territoriales y temáticas sobre la población juvenil. Además, entre el 2007 y el 2010 se realizan las “Encuestas de Juventud”, con una participación amplia de jóvenes, en las que expresan sus opiniones en diversos temas de ciudad.

Es en el año 2010 que el CMJ de la ciudad se propone elaborar la propuesta sobre la importancia de que Medellín cuente con un *índice de desarrollo juvenil*, que permita medir y hacer seguimiento a las condiciones de vida de los y las jóvenes de la ciudad, partiendo del reconocimiento de que se han triplicado las ofertas, las oportunidades y las inversiones dirigidas a este sector poblacional, sobre los cuales no se sabe claramente qué impacto han logrado en la transformación misma de sus condiciones.

De igual manera, el Concejo Municipal, en varios momentos, llama la atención sobre la necesidad de tener instrumentos de evaluación y seguimiento. Por otro lado, al interior de la Alcaldía surge una importante preocupación por avanzar en sistematizar, evaluar y medir lo que hasta el momento se ha realizado con la implementación de las políticas y el Plan de Desarrollo Juvenil, aprobados y en ejecución. No obstante este esfuerzo, persisten serios problemas para establecer sistemas de información eficientes con el fin de identificar a los jóvenes que están siendo atendidos por la institucionalidad y los efectos que tiene dicha atención.

Paralelamente al desarrollo en el municipio, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, en el marco de la Ley 812 de 2003 que lo aprueba, establece: “Se diseñará e implementará la Política 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” (Colombia, Congreso de la República, 2003: 45).

Se ingresa al nuevo siglo con una institucionalidad local que da mucha más importancia al tema de juventud ante la falta de presencia de instancias nacionales, dado que, en el 2009, el Gobierno de turno pretende desmontar el Programa Presidencial Colombia Joven, pero esto no se concreta; sin embargo, se disminuye su presupuesto y con ello las posibilidades reales de incidencia en el ámbito nacional (Sepúlveda *et al.*, 2010: 29).

A partir del año 2009 surge la iniciativa de un nuevo proyecto de ley que reemplace a la Ley 375 de 1997, iniciativa asumida por una Plataforma Nacional de Juventudes –JuventudEs Colombia–, desde la cual se nombra un comité de trabajo articulado, encargado de la redacción y el seguimiento al proyecto de ley en el Congreso.

En agosto del 2010, congresistas de diferentes partidos presentan el proyecto de ley que derogaría la Ley 375. Desafortunadamente, estas iniciativas legislativas no cuentan con la realización de evaluaciones previas de sus resultados y desarrollos en el país. Se define un proceso de consultas y la constitución de una comisión de estudio, frente al proyecto de Ley 060 de 2009, propuesto por la senadora Alexandra Moreno Piraquive, del partido Mira, centrado éste fundamentalmente en la reforma a los consejos municipales de juventud, el cual no es aprobado. El proyecto de Ley 127 reemplaza al anterior y en el proceso de llegar a su primer debate se generan espacios de discusión en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Popayán y Bogotá, quedando por fuera Medellín, una de las ciudades con más experiencia y desarrollos en políticas de juventud y en el proceso de elección y funcionamiento del CMJ.

Las comisiones del Senado y la Cámara escuchan a veinte ciudadanos representantes de partidos políticos, delegados de la Procuraduría General, de la Defensoría del Pueblo y del Programa Presidencial Colombia Joven: coinciden en un balance negativo de la Ley 375 y apoyan su derogatoria. Algunos proponen su cumplimiento, pero se advierte que ésta puede ser declarada inconstitucional, dado que su trámite fue como Ley Ordinaria y no Estatutaria, como lo contempla la Constitución Nacional, por tratarse de un asunto que tiene que ver con la participación ciudadana.

En el año 2011 se realizan algunos foros en ciudades y territorios, entre ellas Medellín, como proceso previo al debate, en el Senado y el Congreso, del Proyecto de Ley Estatutaria, foros que se constituyeron más en un formalismo que en reales escenarios de escucha y diálogo. Así, luego de sus respectivos debates en el Congreso, se aprueba en el mes de diciembre del 2011, y pasa de esta manera a la Corte Constitucional para su aprobación o para su declaración de inexecutable. La Corte se pronunció en el mes de diciembre del 2012, declarando exequible el grueso del Proyecto de Ley, dejando inexecutable todo el articulado que tenía que ver con la estructura técnica y administrativa responsable del tema de juventud.

Este Proyecto de Ley se conoce entonces como el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, el cual define como jóvenes a quienes están entre los 14 y 28 años de edad, conserva

y amplía su enfoque de derechos juveniles, propone un sistema nacional de juventud más complejo, en el que realiza la participación de la juventud en los procesos de diseño de políticas públicas de juventud, y de movilización social en torno a la participación y la veeduría a los procesos de implementación de las mismas, así como para la construcción y la actualización permanente de la agenda pública de juventud del país, departamentos y municipios. Para la primera semana de diciembre del 2012 se pronuncia la Corte Constitucional y, a través de la Sentencia C-862/12, declara exequible el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, quedando pendiente la revisión por parte de Congreso y la sanción presidencial. Así pues, desde el 29 de abril, Colombia tiene una nueva Ley Estatutaria: la 1622 de 2013.

En el 2012 se da un cambio organizacional importante en la ciudad de Medellín, como parte de una estrategia de modernización contenida en el Decreto Municipal 1364 de ese año, que crea la Secretaría de la Juventud, independiente de la Secretaría de Cultura Ciudadana, y bajo la coordinación de la Vicealcaldía de Familia, Inclusión y Salud, en la cual están alojadas también las secretarías de Salud, Mujer e Inclusión Social y Familia. En este decreto se establecen las funciones de la nueva secretaría y se mantiene el enfoque: en la gestión de proyectos y recursos que debe hacer esta instancia de manera transversal, y en el rol a cumplir como orientadora y articuladora de la oferta dirigida a la juventud.

Por último, a partir del 2013, el país, sus departamentos y municipios han entrado en un proceso de actualización y definición de sus políticas y planes juveniles, dando cumplimiento al mandato de la nueva Ley, y de manera simultánea se empiezan a dinamizar los subsistemas institucional y de participación juvenil, como las Plataformas de Juventud, quedando pendientes las asambleas y la elección del CMJ, en espera del proceso de reglamentación de la misma. Además, por el carácter de Ley Estatutaria, están mucho más blindados asuntos como la existencia de la instancia de juventud y los espacios de concertación de la política pública misma.

Conclusiones

La atención a los jóvenes en la ciudad ha respondido siempre al contexto en el que se encuentran. Una de las mayores preocupaciones de las políticas poblacionales y en especial de la Política Pública de Juventud es la transformación de las realidades que viven las y los jóvenes, y la comprensión que los diferentes actores tengan de la juventud como cuerpo social y cultural.

Estas intervenciones han estado determinadas por las miradas diversas y a veces contradictorias sobre la juventud, y por los contextos políticos, sociales, culturales y económicos en los que se desarrollan y transcurren sus vidas, como también por las

miradas y los enfoques diversos sobre las tendencias, expresiones o manifestaciones juveniles que han sido el punto de partida para el diseño de las acciones o intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno local.

Sin embargo, al hacer un recuento de la historia de la política, también es importante destacar aquellos elementos que han estado ausentes. En primer lugar, se ha avanzado en la construcción de principios y líneas guía para la acción estatal en materia de juventud, pero no se ha avanzado tanto en la inscripción de alternativas específicas de política y acciones concretas para lograr las metas propuestas. En segundo lugar, es de notar que la política se ha preocupado por mostrar avances especialmente cuantitativos sobre el cumplimiento de sus objetivos; en este sentido, se ha concentrado en generar un alto cubrimiento en salud, educación, por nombrar algunos aspectos, pero no se ha preguntado lo suficiente por esos jóvenes, que más allá de que se cumplan o no las metas de cobertura, están quedando por fuera de los programas, que no sólo deberían garantizarles una calidad de vida adecuada, sino que, además, podrían permitir una conveniente inserción en las dinámicas de la ciudad.

Así mismo, más que decisiones formales o institucionales, las políticas públicas de juventud son una serie de disposiciones que definen un marco amplio de referencia, el cual crea un entramado en el que se inscriben los planes, programas y proyectos que integran un conjunto de actuaciones y comprensiones de la sociedad y, en particular, de un sector o población, la juventud. Para el caso de las políticas de juventud de Medellín, éstas se adoptaron mediante el Acuerdo 02 de 2000, en cuanto a lo que son sus principios y ejes orientadores, y a través del Acuerdo 076 de 2006 en lo que concierne a su parte programática, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil de Medellín 2006-2015.

Es importante observar, como se resalta en el balance de la Política Pública de Juventud (2010), que pese a que el surgimiento de políticas de juventud en la ciudad se da como reacción a la vinculación de la juventud a procesos de violencia como víctimas y victimarios, es a partir de la acción de muchas instituciones y organizaciones que trabajan con jóvenes en la ciudad que se logra, en el primer periodo, un protagonismo importante de la sociedad civil y de las y los jóvenes, y que plantean la necesidad de mostrar que estos no sólo no son violentos, sino que tienen otras propuestas, iniciativas diversas. Para el segundo periodo aparece un interés marcado por fortalecer acciones de articulación y concertación interinstitucional desde las cuales desarrollar programas y proyectos con y para jóvenes; es aquí donde tienen su aparición las redes y alianzas, muchas de las cuales ya no existen, pero que logran en su momento generar dinámicas y procesos importantes, además de concretar desarrollos normativos claves como el Acuerdo 02 de 2000. Finalmente, en el tercer periodo aparece un marcado desarrollo de normativas y ofertas programáticas dirigidas a la juventud, con un acentuado protagonismo del gobierno local, pero con una menor participación de la sociedad civil y la juventud.

De igual manera es paradójico que, aunque en estos 20 años de Política Pública de Juventud en Medellín se incrementan los CMJ y los proyectos dirigidos a este sector poblacional (sobre todo en el tercer periodo) y se diversifican los enfoques de intervención, no se han logrado completamente los impactos deseados en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los y las jóvenes. Una de las posibles explicaciones a esta situación es la desconexión del tema de la juventud del contexto social, la lectura de los y las jóvenes sin tomar en cuenta su contexto; y otra es que los impactos del modelo de desarrollo impuesto no consiguen contrarrestar y contener las condiciones de pobreza y exclusión que dicho modelo profundiza. También es preocupante la cooptación y la homogeneización del pensamiento juvenil y la concentración de la oferta en algunos sectores y procesos juveniles de la ciudad.

Frente a la movilización y la participación juvenil como eje importante en la dinamización de políticas, podemos plantear que si bien existe un significativo crecimiento en el número y protagonismo de las organizaciones juveniles, sin dejar de ser muchas de ellas sólo procesos comunitarios, continúan siendo una minoría con reducida incidencia política. No obstante, podemos resaltar algunas expresiones estéticas fuertemente politizadas y con claves de incidencia política, que se deben comprender y hacer lecturas explicativas de ellas. Sin embargo, un asunto que aparece como eje de reflexión es la creciente institucionalización de la acción juvenil, la homogeneización de la oferta y del quehacer de los jóvenes, en donde la diversidad juvenil pierde protagonismo y visibilidad.

El camino recorrido en este proceso de construcción de las políticas de juventud en la ciudad no ha sido ni lineal ni fácil, y han sido varios los obstáculos y tropiezos. El más importante de estos es que Medellín aún no logra desarrollar, como lo ha soñado, una política que se construya para, con y desde la juventud. La falta de voluntad política de administraciones municipales, el desconocimiento de la experiencia de diversas instituciones y grupos de jóvenes, la baja asignación de recursos para su desarrollo y el deliberado cierre de espacios para la consulta, el debate y la concertación, son las realidades a las que se ha enfrentado el proceso de implementación de la Política Pública de Juventud.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el concepto de *discontinuidad* de los procesos de implementación de la Política Pública de Juventud, es decir, en las políticas públicas de juventud hay unos aspectos que permanecen, otros que desaparecen y otros que vuelven a aparecer, en términos, por ejemplo, de normatividad, de desarrollos institucionales o de oferta programática, ya que la normatividad por sí misma no garantiza la implementación de políticas públicas.

Además, asuntos identificados en el proceso de actualización de la Política Pública de Juventud durante el segundo semestre del 2013 y el primero del 2014, como la desarticulación tanto al interior de la misma Alcaldía y de ésta con actores de la sociedad,

y la pérdida de espacio y escenarios de trabajo y reflexión conjuntos, plantean la importancia tanto de un enfoque de política poblacional generacional, del ciclo vital, como de la articulación y la transversalización de este enfoque, y de la construcción de confianzas y nuevos vínculos entre Estado local y sociedad civil, que garanticen la reglamentación e implementación de la Política Pública de Juventud y de su Plan de Juventudes en la ciudad.

Trabajos de investigación como el índice de desarrollo juvenil,¹ y otros que tienen que ver con la identificación, caracterización y medición de las condiciones de vida de los y las jóvenes a partir del reconocimiento de sus realidades, capacidades y potencialidades, son muy importantes y cobran vigencia en el sentido de trabajar por una verdadera inclusión social, por una democracia, no sólo como asunto del poder político, sino que se refleje en una democracia económica, social, política, cultural, etc., que de verdad desconcentre poderes y redistribuya riqueza.

Las políticas de juventud en la ciudad, si bien surgen con un carácter público, en su proceso de implementación no logran mantener esa condición, lo que genera más bien una serie de normatividades y disposiciones desde la generación de políticas gubernamentales para y por la juventud de Medellín. En este sentido, la ciudad de Medellín desarrolla su proceso de actualización de su Política de Juventud, teniendo en cuenta cuatro asuntos claves que lo exigen: 1) son ya 14 años del Acuerdo 02 de 2000, hay una nueva generación de jóvenes y así como los y las jóvenes transitan, también lo hace el contexto y sus realidades; 2) el país tiene nueva Ley de Juventud, Ley 1622, Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que “obliga” a los municipios y departamentos a actualizar su política acorde con la misma; 3) los problemas de implementación de la política pública; y 4) la nueva y recién creada Secretaría de la Juventud, instancia con mayor nivel y perfil, que se estructura al compás de la actualización de la política pública y del Plan de Desarrollo Juvenil.

Bibliografía

Abad, José Miguel (2004), *Políticas de Juventud. Conceptos y herramientas para la construcción de Políticas de Juventud en lo local*, Medellín, Corporación Paisajoven.

Balardinni, Sergio (1999), “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”, *Última década*, núm. 10, mayo.

¹ Sin embargo, es importante destacar que este índice no se ha seguido aplicando.

_____ (2000), "De los jóvenes, la Juventud y las políticas de juventud", *Última década*, vol. 8, núm. 13, septiembre.

_____ (2003), "Políticas de juventud: conceptos y la experiencia Argentina", en: Óscar Dávila ed., *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Viña del Mar, CIDPA.

Bernales Ballesteros, Enrique (2001), *Situación actual de la legislación Iberoamericana en materia de juventud y adolescencia*, Madrid, Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

Bonilla, Wilfer y Beatriz Velásquez (2000), *La oferta público-privada para los jóvenes de Medellín*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación (IPC) - Instituto de Estudios Regionales (INER).

Cañas Restrepo, Juan José, relator (2010, 24 de junio), "Taller análisis retrospectivo y prospectivo de la red de concertación de políticas de juventud de Medellín", Medellín, Escuela de Animación Juvenil.

Castrillón, Alexandra et al. (2007), *Caracterización de jóvenes de Medellín: los rostros diversos de la juventud*, Medellín, Corporación Región - Alcaldía de Medellín.

Colombia, Congreso de la República (1997), *Ley 375. Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Ministerio de Educación Nacional de Colombia*, disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf, consulta: 2014.

_____ (2003), *Ley 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*, sitio web: *Dirección de Gobierno en Línea*, disponible en: http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/92e2edae878558af042aceeafd1fc4d8/ley_812_2003.pdf, consulta: 2014.

_____ (2013), *Ley 1622. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*, disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1622_2013.htm, consulta: 2014.

Colombia, Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia (1991), *Lineamientos para una Política Integral de la Juventud*, Bogotá, s. e.

Corporación Región (1990), *Memorias del seminario Violencia Juvenil: diagnóstico y alternativas*, San Pedro (Antioquia), Corporación Región.

David, Paul (2000), *Path dependence, its critics and the quest for "historical economics"*, sitio web: *Stanford Institute for Economic Policy Research (SIEPR)*, disponible en: <http://www.siepr.stanford.edu/workp/swp00011.pdf>, consulta: 2014.

Giraldo, Marta Lía, Mauricio Hoyos y Carlos Andrés Zapata (1997), *Sistematización de una experiencia de participación política: el Consejo Municipal de la Juventud*, Medellín, Consejo Municipal de la Juventud.

Gobernación de Antioquia, Asesoría Departamental para la Juventud, comp. (2007), *Juventud Colombiana: con ley o sin ley. Balance de diez años de la Ley de Juventud en Colombia*, Medellín.

Grupo de Balance de Políticas Públicas de Juventud (2004), "Acta", Medellín, s. e.

Herrera, Marta Cecilia y Raúl Infante Acevedo (2003), "Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002", *Nómadas*, núm. 20.

Instituto Popular de Capacitación (IPC) (2003), *Informe ejecutivo sobre el conflicto urbano en Medellín*, Medellín.

Jiménez Caballero, Carlos (2002), "De jóvenes y política: notas para un debate sobre las políticas de juventud", en: *10 años de políticas de juventud: análisis y perspectivas*, [Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Instituto de Juventud de España (INJUVE), Centro Eurolatinoamericano de Juventud (CEULAJ)], sitio web: *Organización Iberoamericana de Juventud*, disponible en: http://www.oij.org/es_ES/publicacion/10-anos-de-politicas-de-juventud-analisis-y-perspectivas, consulta: 2014.

Lasalle, Ferdinand (1976), *¿Qué es una Constitución?* Barcelona, Ariel.

Mahoney, James (2000), "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, vol. 29, núm. 4, agosto.

Márquez, Fulvia (1993), *Ser joven en Medellín*, Medellín, Corporación Región.

Márquez, Fulvia y Marta Ospina (1999), *Programa Casas Juveniles. Pensando a la juventud de una manera diferente*, Medellín, Corporación Región.

_____ (2006), *Las Políticas de Juventud una realidad que se expresa*, Medellín, Corporación Región.

Medellín, Alcaldía de Medellín (2001), *Plan de desarrollo municipal 2001-2003 "Medellín Competitiva"*, sitio web: *Sistema de información y documentación municipal*, disponible en: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-\(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb).pdf), consulta: 2014.

_____ (2012), *Índice de desarrollo juvenil y Línea de base 2011*, Medellín, Alcaldía de Medellín.

Organización Iberoamericana de Juventud (1994), *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), Informe final*, sitio web: *Organización Iberoamericana de Juventud*, disponible en: http://www.oij.org/es_ES/publicacion/programa-regional-de-acciones-para-el-desarrollo-de-la-juventud-en-america-latina-1995-2000, consulta: 2014.

_____ (2008, Julio), *Jóvenes de Iberoamérica y los objetivos de desarrollo del milenio*, sitio web: *Organización Iberoamericana de Juventud*, disponible en: <http://www.oij.org/>

es_ES/publicacion/jovenes-de-iberoamerica-y-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio, consulta: 2014.

Peña Porras, Camilo E. (2007), *Balance de la Política Pública de Juventud de Medellín. Comentarios al balance y recomendaciones a la política*, sitio web: *Comfenalco Antioquia*, disponible en: <http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/0/Descargables/Aliados/BalancePoliticaPublicaJuventud.pdf>, consulta: 2014.

Pierson, Paul (2000), “*Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*”, *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, junio.

Sarmiento Anzola, Libardo (2004), “Política pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas”, en: *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas*, sitio web: *Unicef Colombia*, disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/PolíticasJuv1.pdf>, consulta: 2014.

Sepúlveda, Mónica *et al.* (2010), *Balance de las políticas públicas de juventud. Medellín: 1990-2010*. Medellín, Alianza Escuela de Animación Juvenil.

Viales Hurtado, Ronny y Jorge Juárez Ávila (2007), “Gobernabilidad democrática en América Central: una propuesta de análisis *path dependence* de carácter neoinstitucional a partir de los planteamiento de J. Mahoney. El caso de El Salvador entre 1930 y 1960”, *Diálogos*, vol. 8, núm. 1, febrero-septiembre.

2 >>

La construcción de
la Política Pública
de Juventud en
Medellín:

*desarrollos
normativos e
institucionales*

Claudia Mejía Betancur

Introducción

Este capítulo presenta el análisis del marco normativo que sustenta la Política Pública municipal de Juventud, en un intento por reconstruir la historia de dicha política y recoger elementos para nutrir su actualización. Este ejercicio busca identificar diferentes elementos en la legislación y el marco normativo: 1) el enfoque bajo el cual se ha entendido a los jóvenes; 2) los instrumentos de implementación que se han propuesto; 3) su nivel de viabilización mediante asignaciones presupuestales permanentes, y 4) la manera como se pretende asegurar que operen tanto la subsidiariedad entre niveles como la coordinación horizontal con secretarías y otras entidades que actúan como pares. Mediante este ejercicio se encontraron diferencias en los enfoques de cada una de las áreas en las que el municipio interviene a la población joven, vacíos que ponen el presupuesto a depender de voluntades políticas, problemas de diseño institucional en los comités o mesas de trabajo previstas en el marco normativo, mecanismos de coordinación obsoletos por aludir a instancias o prácticas inexistentes a partir de la modernización de la Administración municipal o de los nuevos marcos normativos, entre otros aspectos.

También es necesario señalar que si bien no se pretende entender y diseñar una política desde el estudio de las normas existentes, es importante comprender el marco normativo, su evolución y su estado actual, pues éste configura una estructura que posibilita y limita la acción presente. El marco normativo existe en múltiples niveles (nacional, departamental, municipal) y en múltiples ámbitos (leyes, decretos, normas de distinto tipo, etc.); por lo tanto, se trata de una estructura compleja que debe ser bien entendida para poder conocer las restricciones en las instituciones formales. Las normas no solamente posibilitan o limitan la acción, sino que en ocasiones dejan vacíos que se convierten en oportunidades, generadores de problemas, o en restricciones serias para la acción futura. En definitiva, el *policy maker*, cuando formula una nueva política, debe conocer la trayectoria que han forjado los marcos normativos en el pasado.

Además, a partir de esta revisión queda claro que la Política Pública es mucho más que los Acuerdos 02 y 076 del Concejo de Medellín, ya que las normas que cubren los temas de juventud abarcan múltiples ámbitos y niveles, como ya se ha afirmado. También queda claro que, desde lo normativo, el Municipio ha avanzado bastante para construir toda una oferta de atención para jóvenes; por un lado, en programas de lo que se podría denominar el *núcleo duro de juventud*, que se concentran en la responsabilidad que han tenido históricamente las instancias de juventud en la gestión de la Política Pública, la producción de información sobre la juventud y la promoción de la participación de dicho grupo poblacional; por otro, se encuentra una

amplia oferta de programas de atención a jóvenes bajo la responsabilidad de las secretarías o departamentos que manejan temas como la salud, la educación, el deporte y recreación, entre otros.

Enfoques de la Política Pública

Avances en el ámbito nacional

El fundamento constitucional que explícitamente inscribe a los jóvenes como una población sujeto de derechos diferenciados se encuentra en el Artículo 45 de la Constitución Política de 1991, en el cual se habla de los derechos de los jóvenes y de una construcción de lo público en la que la participación de los actores juveniles y de las instituciones que los atienden cobra gran importancia. Asimismo, aparece en 1997 la Ley 375, la primera Ley de Juventud que establece el marco para la formalización de una Política Pública nacional de Juventud, e insta a los gobiernos locales a realizar esta misma labor. “Esta ley sirve como sustento para la creación de un Sistema Nacional de Políticas de Juventud, oficinas locales de juventud, consejos de juventud, y la promoción y apoyo a la participación juvenil” (Sepúlveda *et al.*, 2010: 29).

En el año 2000 se reglamentan de manera más precisa los consejos de juventud, mediante el Decreto Presidencial 89 de 2000, que es un paso importante para que estos consejos se operativicen a nivel territorial según las particularidades locales. Finalmente, un hito significativo que consolida los procesos organizacionales y de coordinación en temas de juventud es la Ley 1622 de 2013. En primer lugar, la creación de instancias de juventud en las entidades territoriales ya no es autónoma como en la Ley 375, sino que es una obligación para todos los gobiernos locales, lo que garantiza la continuidad a nivel municipal de esta estructura, a la cual la Ley le asigna unas competencias muy específicas e insta a los gobiernos locales a formular (o reformular) sus políticas. Además, esta Ley crea las Plataformas de Juventud y las asambleas juveniles como instancias de asesoramiento y participación en el marco de las políticas de juventud.

Los aportes del departamento de Antioquia

En Antioquia, los principales lineamientos han estado dados por las Ordenanzas 16 de 2003 y 60 de 2013. La primera surge bajo el marco de la Ley de Juventud de 1997 y con un enfoque en el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho y actores importantes dentro de la vida social del departamento. En gran medida, las

líneas coinciden con las mismas que ya se habían planteado en el Acuerdo 02 de 2000 para Medellín. Además, las estrategias van en tres líneas, que pueden encontrarse también en los desarrollos normativos de Medellín, y que tienen que ver con investigación y sistematización de la información sobre juventud; capacitación y actualización permanente de los servidores públicos que trabajan con juventud, y comunicación, promoción y divulgación de la política de juventud. En esta ordenanza se estructura un sistema departamental de juventud, en el que las subregiones tienen un papel bajo los comités subregionales de juventud, lo que influye en la articulación que deben tener las instancias de juventud, entre ellas, la de Medellín.

La segunda, la Ordenanza 60 de 2013, reformula la política departamental de juventud. En general, se mantienen las estrategias y líneas de acción, añadiendo sólo algunos aspectos, como un mayor reconocimiento a la diversidad cultural, sexual, entre otros, y a la ruralidad como una opción de vida importante para los jóvenes, que se debe proteger. Además, establece un sistema de juventud, conformado por un subsistema institucional, en el que incluye una instancia de juventud, un consejo departamental de política y una mesa departamental; y un subsistema de participación constituido por el Consejo, la Plataforma y la Asamblea Departamental de Juventud, así como por las distintas organizaciones de jóvenes en el departamento. Actualmente, la Asesoría Departamental de Juventud es una dependencia de la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud.

Desarrollos normativos e institucionales en Medellín

En la ciudad existe un marco normativo amplio sobre juventud. El Acuerdo 07 de 1994 crea la Oficina de la Juventud y el Consejo Municipal de Juventud, mientras que el Acuerdo 02 de 2000 formaliza la Política Pública e instituye espacios de coordinación e interlocución tanto al interior de la Administración como otros actores que hacen parte del proceso. A partir del año 2000 se hace más clara la responsabilidad de la Oficina de la Juventud (y de la Alcaldía de Medellín a nivel local) en la articulación entre las diferentes instancias municipales, dándose así una transferencia de funciones desde la sociedad civil organizada hacia la Alcaldía, lo cual, además de favorecer la proliferación de la oferta, le da un papel enfocado en la gestión y en la transversalización, y no en la responsabilidad directa sobre la ejecución de la oferta pública de juventud (Leyva, 2010).

También se encuentra el Acuerdo 076 de 2006, que le da fuerza jurídica a la nueva figura del Plan de Desarrollo Juvenil. Este Acuerdo, además de reafirmar aspectos que habían quedado señalados en la formalización de la Política Pública, crea otras figuras,

como el Consejo Municipal de Política de Juventud, que está pensado para ejercer control y seguimiento a la política a partir de actores estratégicos, de la mano del Comité de Política Social y Económica del Municipio, aunque actualmente no opera. Además, se logró que sus líneas entraran como proyectos del Plan de Desarrollo de la Alcaldía del 2004 al 2007, años en los que fue alcalde Sergio Fajardo.

Acuerdos relacionados

Además de estos acuerdos que tratan específicamente sobre el tema de juventud, existen muchos otros que aunque tienen como objetivo regular otras áreas, también terminan teniendo efectos ordenadores sobre la población juvenil de la ciudad. En este sentido, se presenta a continuación un inventario que busca ampliar el análisis normativo local más allá de los llamados acuerdos (o política) de juventud. Estos otros acuerdos también terminan creando programas ligados al núcleo esencial de la Política de Juventud (ver Tabla 2.1).

- **El Acuerdo 012 de 2007:** le da continuidad al festival Altavoz y le adiciona un componente de formación para actores artísticos y culturales, con la intención de acercarse más a los jóvenes y llegarles con mensajes sobre temas como el autocuidado, la prevención de las adicciones, entre otros. En este programa existe un esfuerzo por la prevención de la violencia y la promoción de la tolerancia, que se pretende articular a partir de la formación artística y cultural y del aprovechamiento del tiempo libre. Además, se busca fortalecer el libre desarrollo de su personalidad, el reconocimiento de las prácticas culturales ligadas a esta etapa del desarrollo del ser humano y la consolidación de sus derechos ligados con la participación. En el Acuerdo, la organización y el presupuesto de esta iniciativa están ligados a la Secretaría de Cultura Ciudadana, bajo la responsabilidad de Metrocultura y Metrojuventud. Actualmente, sigue como programa de la mencionada Secretaría de Cultura, a pesar de que Juventud ya es otra secretaría.
- **El Acuerdo 013 de 2007:** institucionaliza la Semana de la Juventud, como un “espacio para la discusión académica y la realización de eventos recreativos y formativos alrededor del tema de juventud” (Medellín, Concejo de Medellín, 2007b: 1). Está presente una apuesta por el diálogo intergeneracional entre jóvenes y adultos, a la par que se toma como referente la Ley 375, viendo a los jóvenes como un pilar para el desarrollo del país y de la ciudad, a partir de sus potencialidades y su autonomía. Responsabilizaba a la Secretaría de Cultura de destinar la primera semana de julio para llevar a cabo eventos en torno a temáticas juveniles.

- **El Acuerdo 083 de 2009:** establece un apoyo a los Clubes Juveniles, mediante incentivos a los dinamizadores de organizaciones juveniles, para promover su funcionamiento. Dicho Acuerdo contempla tres líneas de trabajo: la formación, la atención psicosocial y la proyección de las iniciativas. El Acuerdo pretende complementar la oferta que presenta el ICBF e incluir a los jóvenes mayores de edad que no son atendidos por esta entidad. A la vez que se promociona la participación juvenil, se busca atender a los jóvenes para garantizar el buen uso del tiempo libre y la prevención de la violencia, en lo que tiene que ver con la protección de la vida.
- **El Acuerdo 046 de 2010:** formaliza el programa Presupuesto Participativo Joven (PP Joven) buscando “propiciar y fortalecer la participación cualificada de los y las jóvenes en los procesos de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” (Medellín, Concejo de Medellín, 2010b: 1). Este programa parte de un enfoque que pretende hacer una política desde la juventud, para darles fuerza a su autogestión y a sus propias iniciativas, y a la creación de capacidades mediante la formación, para hacer efectivos sus derechos, lo que está expresamente consagrado en la exposición de motivos. También está pensada para propiciar el diálogo intergeneracional en el espacio del Presupuesto Participativo. Su objetivo principal es fortalecer la participación en el PP. En su momento se le adjudica la responsabilidad de su ejecución a la Secretaría de Cultura Ciudadana, en cabeza de la instancia de juventud, aunque se prevé la corresponsabilidad de otras secretarías dentro de sus ámbitos misionales, en particular el Departamento Administrativo de Planeación y las secretarías de Desarrollo Social y de las Mujeres (esta última, debido a que el programa tiene un enfoque de género que busca propiciar especialmente la participación de las jóvenes).

Este Acuerdo se encuentra en estrecha relación con el programa general de PP, que está basado en el Acuerdo 043 de 2007 y desarrollado por el Decreto 1043, cuyo principal aporte es que permite la participación de los jóvenes desde los 14 años y le da la responsabilidad a la Secretaría de Cultura Ciudadana para dinamizar dicha participación.

Igualmente, existe una cantidad importante de desarrollos normativos que, aunque no se derivan necesariamente del marco que regula el tema de juventud, en la práctica inciden de manera significativa sobre los jóvenes, como es lo que tiene que ver con educación, algunos temas de salud y seguridad, aspectos relacionados con el empleo juvenil, entre otros. Entre los acuerdos más importantes, aunque no son los únicos, se encuentran:

Tabla 2.1: Marco normativo analizado

Sector	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 022 de 2004 • Acuerdos 023 de 2004 • Acuerdo 08 de 2006 • Acuerdo 014 de 2007 • Acuerdo 034 de 2004 • Acuerdo 035 de 2008 • Acuerdo 082 de 2009 • Acuerdo 060 de 2005 • Acuerdo 01 de 2006 • Acuerdo 064 de 2006 • Acuerdo 69 de 2010 • Acuerdo 09 de 2011 • Acuerdo 091 de 2006 • Acuerdo 034 de 2007 • Acuerdo 053 de 2010
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 08 de 2005 • Acuerdo 05 de 2011 • Acuerdo 023 de 2011
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 044 de 2004 • Acuerdo 025 de 2005 • Acuerdo 055 de 2011
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 072 de 2013
Asistencia	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 09 de 2006 • Acuerdo 084 de 2006 • Acuerdo 050 de 2009 • Acuerdo 045 de 2009 • Acuerdo 030 de 2013
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 071 de 2006
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 041 de 2010 • Decreto 870 de 2013

Fuente: Elaboración propia.

En educación

- **Acuerdo 022 de 2004:** crea el Centro de Prácticas de estudiantes de instituciones de educación superior públicas y privadas, como una forma de insertar a los jóvenes a la economía y al mercado laboral. Es un esfuerzo de la Administración para renovarse internamente con practicantes jóvenes y calificados, provenientes de las instituciones de educación superior. Compromete a la Secretaría de Servicios Administrativos a crear los puestos necesarios para implementar la política.
- **Acuerdos 023 de 2004, 08 de 2006 y 014 de 2007:** desarrollan las Olimpiadas del Conocimiento, una iniciativa que busca incentivar la calidad de la educación mediante el otorgamiento de becas del 100% en instituciones educativas del municipio y subsidios de manutención para aquellos estudiantes de 5.º, 10.º y 11.º grados que se destaquen en el área de razonamiento lógico matemático y habilidades comunicativas.

En el 2004 se piensa para favorecer a los estudiantes de instituciones públicas, pero posteriormente se amplía a los de instituciones privadas e incluye también a los estudiantes de 5.º grado; de esta manera se ha ido ampliando la cobertura. Inicialmente, los premios consistían en becas para los ganadores y se destinaban unos montos para el mejoramiento de las instituciones educativas de los ganadores, mientras que en el 2006 esto se reemplazó por los subsidios de manutención. Toda la logística y los premios son otorgados con recursos de la Secretaría de Educación

- **Acuerdos 034 de 2004, 035 de 2008 y 082 de 2009:** buscan financiar, hasta en el 90%, los servicios académicos complementarios de niños y jóvenes de escasos recursos de instituciones educativas públicas. En el 2004 se plantea llegarles a 50.000 estudiantes de los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén); en el 2008 se pone una meta de 245.000 estudiantes y se incluye el nivel 3; y en el 2010 se plantea llegar a 300.000.

Estos recursos se destinan a los Fondos de Servicios Educativos, los cuales son administrados por los rectores y directores rurales. En el primer Acuerdo existe un tope en el 10% del salario mínimo para los gastos totales que se pueden subsidiar, lo que se mantiene a lo largo del tiempo, con la excepción de las instituciones de media técnica con más de dos años de implementación, para lo cual se autoriza el 12%.

- **Acuerdo 060 de 2005:** crea un programa de fomento a la investigación por estudiantes y docentes de las universidades públicas y privadas de la ciudad.

Para hacerlo, contempla incentivos y premios en dinero a quienes contribuyan, desde diversos ámbitos, a la generación de conocimiento, y es la base para la creación de Enlaza Mundos, el programa de becas internacionales del municipio. Este proyecto depende en gran medida de la Agencia de Cooperación Internacional (ACI), acompañada por las secretarías de Cultura Ciudadana y de Educación, y por la Dirección Administrativa de Planeación. Autoriza la creación de un fondo para el funcionamiento y el crecimiento del Programa de Fomento a la investigación en la ciudad.

- **Acuerdo 01 de 2006:** establece el programa Apoyo para la educación superior, dirigido a estimular, mediante becas, créditos o subsidios, a jóvenes con méritos académicos que demuestren ser carentes de recursos para acceder a la educación superior. Éste crea también el Fondo de Apoyo para la Educación Superior, que abre la puerta para iniciativas posteriores que utilizan fondos destinados por la Administración municipal para financiar la educación superior de jóvenes carentes de recursos.
- **Acuerdos 064 de 2006, 069 de 2010 y 09 de 2011:** reglamentan la priorización de recursos del PP para educación superior, estableciendo que en caso de que las comunas prioricen recursos para este tema, los fondos deben beneficiar a personas exclusivamente de los estratos 1, 2, 3 y 4 (aunque en un principio sólo se autorizaba hasta el 3); y exige que esos recursos se destinen al pago de matrícula y a garantizar la permanencia en el sistema mediante su manutención. Además, exige una contraprestación por parte de los beneficiarios, consistente en trabajo social, que será supervisado por la Junta Administradora Local (JAL), y precisa que los jóvenes mantengan un promedio académico aceptable para permanecer en el programa.
- **Acuerdo 091 de 2006:** modifica el Acuerdo 067 de 1998 y establece estímulos educativos consistentes en becas para los cuatro estudiantes con puntajes más altos en las pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), en cada uno de los veinticuatro núcleos educativos del municipio de Medellín. Además, beneficia a los graduados con las notas más altas en las instituciones públicas y de cobertura del municipio, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3.
- **Acuerdos 034 de 2007 y 053 de 2010:** desarrollan el Fondo Empresas Públicas de Medellín (EPM), un mecanismo mediante el cual el municipio de Medellín incorpora recursos provenientes de las utilidades de EPM para financiar la educación superior de jóvenes. El mecanismo con el que se ejecuta es el otorgamiento de créditos condonables y subsidios para la manutención.

En el 2007 se buscaba llegar a 1.500 estudiantes semestralmente, mientras que en el 2010 se pretendía que fueran 2.000. Los recursos destinados serían de \$150.000 millones para financiación de la matrícula, apoyo psicológico y orientación profesional. Este fondo, además, se reglamenta mediante el Decreto 02169 de 2011, que establece las condiciones para acceder a él, los montos a financiar (que corresponden a 3 salarios mínimos en matrícula y 2,5 en manutención), entre otros aspectos relacionados con su administración.

En las intervenciones que tienen que ver con educación, la principal forma de llegarles a los jóvenes es por medio de subsidios, créditos, incentivos económicos y becas, los cuales se orientan principalmente a la educación superior y a la formación para el trabajo, pensando en los jóvenes como el futuro del desarrollo económico de la ciudad, es decir, bajo el discurso que pretende invertir en esta población para generar impactos sobre el desarrollo a largo plazo. Este análisis se amplía en los siguientes capítulos.

En salud

- **Acuerdo 08 de 2005:** crea el programa Comités de Salud Estudiantil, un esfuerzo por establecer mecanismos de prevención y concientización en temas de salud, así como en capacitación en primeros auxilios. Es un proyecto en corresponsabilidad entre la Secretaría de Salud y la de Educación, en el que se puede ver una tensión entre los enfoques que se le quería dar a la política; por un lado, desde la educación y la prevención y, por el otro, desde la prestación de servicios básicos de enfermería y atención en primeros auxilios, aunque finalmente incorpora ambas visiones en un enfoque de salud pública. El instrumento que predomina en la intervención es la información pública, al realizar campañas de concientización sobre prácticas saludables, educación sexual, entre otros.
- **Acuerdo 05 de 2011:** establece la Política de Salud Mental y Adicciones para Medellín. Ésta se inscribe dentro de un enfoque de salud pública y de atención a la población vulnerable. Crea el Consejo Municipal de Política en Salud Mental y Adicciones, para apoyar la planeación y la gestión de la política. Asimismo, crea un comité técnico en el que, además de las anteriores, participan la Personería, la Policía, el Inder, ONG, universidades, instancias departamentales, entre otras, para apoyar la implementación, la creación de líneas de acción y la evaluación de la política.
- **Acuerdo 023 de 2011:** busca fortalecer la prevención al embarazo en menores de edad. La estrategia de intervención es la información pública manifiesta, a través de las campañas de concientización y prevención sobre la problemática.

Este programa depende de la Secretaría de Salud, en asocio con las Secretarías de Educación, Cultura Ciudadana, Bienestar Social, Gobierno y de las Mujeres.

En el tema de salud, la principal herramienta a utilizar es la información pública, que entrega a los jóvenes los instrumentos para que ellos tomen conciencia sobre ciertas problemáticas relacionadas con la salud y asuman el comportamiento esperado. En estas políticas, los jóvenes son vistos como una población que se debe proteger y atender, poniendo el énfasis en evitar que incurran en ciertas conductas, como el consumo de drogas o el ejercicio de una sexualidad no responsable.

En competitividad y empleo juvenil

- **Acuerdo 044 de 2004:** pretende que se realice una revisión, reorientación y aplicación de las políticas públicas en las que interviene el municipio de Medellín en las áreas de Competitividad, Educación, Ciencia-Tecnología y Promoción-Generación de Empleo-Trabajo en el ámbito local-regional. Este Acuerdo propone la educación como pilar del desarrollo y los jóvenes como medio para garantizarlo. Parte de un enfoque en la generación de libertades y capacidades, aunque ve al “recurso humano, como soporte para ampliar la capacidad de producción de las empresas existentes con capacidad de responder a incrementos en la demanda” (Medellín, Concejo de Medellín, 2004d: 23). Crea el Comité Interinstitucional de Políticas Públicas, para articular las diferentes áreas bajo un nuevo modelo de desarrollo.
- **Acuerdo 025 de 2005:** busca incorporar las competencias laborales generales y de emprendimiento en la educación básica y media de los establecimientos educativos públicos y privados. Esto se hace partiendo de la provisión de información pública y de la actuación directa en la ejecución de programas de formación. Además, propone subsidios e incentivos, que serán adjudicados mediante concursos como el Capital Semilla. Establece estrategias para incentivar el emprendimiento en las diferentes etapas del ciclo educativo, entre las cuales la más importante es la creación de una escuela virtual.
- **Acuerdo 055 de 2011:** establece la Política Pública municipal de Desarrollo Empresarial para la ciudad de Medellín, en el marco del Plan Estratégico de Emprendimiento Regional. Su objetivo es establecer lineamientos para el empleo y el trabajo decente, aplicables a las diferentes acciones del municipio en este tema. Entre sus líneas establece estrategias de construcción y formalización empresarial, y es aplicable a los jóvenes, especialmente en cuanto prevé su formación en temas de emprendimiento durante la época escolar (9.º, 10.º y 11.º); además, en tanto los jóvenes son destinatarios de los programas generales que entregan incentivos al empresarismo y al emprendimiento.

Los instrumentos que se utilizan en esta área van desde la formación de manera directa por funcionarios de la Administración, hasta la entrega de incentivos económicos, premios y créditos para la construcción de empresas. Estas políticas en general tienen como objetivo, por un lado, facilitar a los jóvenes su inserción al mercado laboral y, por otro, que se integren a la vida económica del país y contribuyan al desarrollo del mismo.

En cultura

- **Acuerdo 072 de 2013:** crea la Red de Prácticas Artísticas y Culturales Ciudad de Medellín, como un esfuerzo por integrar las redes de Danza, Artes Escénicas, Artes Visuales y Escuelas de Música. Habla de la utilización de mecanismos como el crédito, subsidios e incentivos a las prácticas culturales. Un aspecto interesante de este Acuerdo tiene que ver con la conformación de mesas de trabajo en torno a la red, en las que se propone la inclusión de los padres de familia. Lo que se pretende con medidas de este tipo es incentivar y resaltar las prácticas artísticas y culturales propias de los jóvenes de la ciudad.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la cultura, el enfoque encontrado es el de la protección y el fomento de las prácticas culturales asociadas a la juventud, vistas como propias de esta etapa del ciclo vital y, en cierta medida, diferenciadas de aquellas de otros grupos poblacionales.

En Asistencia social y protección de la infancia y adolescencia

- **Acuerdo 09 de 2006:** establece una política pública para la prevención y la atención de las violencias sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a mujeres, niñas y niños en la ciudad. Crea el Comité Coordinador Municipal para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales, dirigido por la Secretaría de Bienestar Social, con la participación de las secretarías de Salud, Educación, Cultura Ciudadana y Gobierno.
- **Acuerdo 084 de 2006:** formaliza la Política de Infancia y Adolescencia. El enfoque de esta política pública es la de los jóvenes como una población que debe ser protegida ante posibles vulneraciones de sus derechos. En el diagnóstico se fundamenta la política a partir de la situación de pobreza y cómo ella afecta a los niños y adolescentes en la concreción de sus derechos, volviéndolos vulnerables a situaciones como el maltrato y la explotación. Crea el Consejo de Políticas de Infancia, integrado por la Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Salud,

Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Gobierno y el Inder.

- **Acuerdo 050 de 2009:** establece medidas para prevenir y sancionar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Por tener este carácter, hace mucho más explícitas, que en otros casos, las formas de intervención, que consisten principalmente en medidas de regulación social que restringen la entrada de menores a hoteles, salas de internet, entre otros, y de información pública, que tienen que ver con campañas de concientización sobre esta problemática. Delega a “las Secretarías de las Mujeres, Bienestar Social y Cultura Ciudadana, para que en asocio con la Secretaría de Gobierno y las autoridades de turismo, diseñen y desarrollen campañas de sensibilización y formación, dirigidas a generar en la ciudadanía así como en los propietarios, administradores, transportadores y trabajadores de los establecimientos objetos de este Acuerdo, una actitud de repudio frente la explotación sexual infantil y unos compromisos efectivos para la erradicación de dicho fenómeno” (Medellín, Concejo de Medellín, 2009b: 2).
- **Acuerdo 045 de 2009:** autoriza al alcalde para comprometer vigencias futuras de la Secretaría de Bienestar Social en la atención de niños y adolescentes en situación de calle.
- **Acuerdo 030 de 2013:** establece una política pública alrededor del trabajo infantil, buscando evitarlo y proteger a los jóvenes trabajadores. Crea el Comité Técnico Interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador, donde están la mayoría de secretarías, entre ellas, la de Juventud, y donde además tienen participación representantes regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el ICBF y el Ministerio del Trabajo, así como representantes de las organizaciones sociales y la sociedad civil. Pueden ser invitados la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Unicef, etc.

En general, en el tema de protección de menores de edad y lo que tiene que ver con la Política de Infancia y Adolescencia, los jóvenes son vistos como una población vulnerable, necesitada de protección, a la que se debe atender de manera asistencialista, y se tiende a homogeneizar las políticas sin tener en cuenta la diferenciación entre niños y adolescentes, con necesidades distintas, y además se desconocen los aportes de cada una de estas poblaciones. Las herramientas y formas de intervención son poco claras, dado que las políticas públicas establecen sobre todo lineamientos para el tratamiento de estas problemáticas.

En seguridad, convivencia y conflicto armado

- **Acuerdo 071 de 2006:** establece el programa Paz y Reconciliación, que no está dirigido exclusivamente a los jóvenes. Sin embargo, dirige a estos un componente importante, particularmente bajo el enfoque de prevención de la violencia. Es de destacar que en las discusiones en torno a este acuerdo se hace evidente, desde el punto de vista de actores como la Personería, que los jóvenes son vistos, en temas de seguridad, como peligrosos, como victimarios, y nunca como víctimas, y se destina la mayor parte del presupuesto a evitar que ellos se unan al conflicto armado, o en reinsertar a la vida civil a los que han participado, y no en resarcir a quienes han sido víctimas de éste, evitando que sean afectados y vulnerados en el desarrollo del conflicto.

En general, desde el campo de la seguridad se puede ver que la preocupación por los jóvenes está enfocada en prevenir que ellos se inserten en las dinámicas del conflicto armado y la criminalidad.

En Participación

- **Acuerdo 041 de 2010:** este acuerdo, por iniciativa de la Contraloría de Medellín, crea el programa de Contralorías Escolares, que se constituye en un esfuerzo por contribuir a la transparencia de la gestión pública, y además pretende formar a los jóvenes para ejercer un control sobre lo público y, en general, para participar en diferentes instancias, como actores importantes de la vida política, cívica y social. La intervención de la Contraloría se hace de manera directa mediante el asesoramiento y la formación a los contralores escolares y a su equipo. La forma de intervención que se prevé desde el Acuerdo es mediante la generación de incentivos a la participación, en este caso, la eliminación de las horas de trabajo social (alfabetización). Además, implica una acción directa de los funcionarios de la Contraloría, mediante el acompañamiento y la capacitación a los contralores escolares.
- **Decreto 870 de 2013:** reglamenta el concurso Mujeres Jóvenes Talento y crea la Red de Mujeres Talento. Este decreto se hace bajo un enfoque de género, pensando en destacar a las mujeres con talento en diferentes áreas. Está dirigido a la población juvenil femenina, cambiándole la orientación al concurso que ya existía, para centrarse en las jóvenes de 16 a 25 años, incentivando su participación y su articulación en la Red, lo cual lo hace muy importante para los intereses de la Secretaría de la Juventud. El programa se realiza a través de subvenciones, que son otorgadas con un concurso. Además, se habla de apoyo mediante las

estructuras burocráticas de las secretarías y entes descentralizados. También se entregan becas para formación en temas de género.

En los temas relacionados con participación, el enfoque que ha predominado es el de fomentar el empoderamiento de los jóvenes en los asuntos públicos y en la construcción de herramientas para que, como adultos, puedan llegar a influir en la política local.

Los planes de desarrollo

Como lo vimos en el capítulo anterior, la política de juventud tiene una historia que se remonta mucho antes del Acuerdo 02 de 2000 y que se tradujo en acciones de la Administración municipal. Sin embargo, para efectos de la actualización de la Política Pública, que había sido creada en el 2000, el propósito fue rastrear los cambios ocurridos a partir de su instauración en lo que tiene que ver con su tratamiento en los planes de desarrollo municipales. De ahí que a continuación se plantee un ejercicio de este tipo, comenzando con el Plan de Desarrollo 2001-2003.

Plan de Desarrollo 2001-2003

En el Plan de Desarrollo del alcalde Luis Pérez, la política específica de juventud es un subprograma que se aloja dentro del programa Atención Social a Grupos Poblacionales, del tema Justicia Social, que se encuentra en la primera línea del Plan de Desarrollo titulada “La Revolución de la Cultura Ciudadana”. En este apartado lo que se busca es “promover la participación de los jóvenes en los diferentes espacios sociales” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2001: 44). Para ello, se concentra principalmente en fortalecer los Clubes Juveniles, implementar el Centro de Información Juvenil y promover la participación en general de los jóvenes en diferentes espacios políticos. Asimismo, la Administración se compromete a acompañar al CMU y la elección de personeros estudiantiles.

En este mismo sentido se le asigna un presupuesto específico a Metrojuventud, que en ese momento depende de la Secretaría de Bienestar Social. Bajo esta figura se coordinan todos los temas de juventud, no sólo al interior de la Administración municipal, sino también con otros municipios del área metropolitana. Su función principal es “liderar la formulación de políticas para una cobertura metropolitana, la cual será fruto de la concertación de las instituciones de la sociedad, tanto públicas como privadas, que desarrollan planes y proyectos orientados a la juventud” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2001: 45). Esto se piensa implementar mediante un enfoque

transversal, en el que se pretende unir esfuerzos para trabajar por los jóvenes desde diferentes temas y dependencias. Es interesante destacar que expresamente se plantea la necesidad de cooperación de la Metrojuventud con la GTZ, lo cual se debe, entre otras cosas, a la interacción que tenían a través de Paisajoven.

Plan de Desarrollo 2004-2007

El Plan de Desarrollo municipal 2004-2007 parte de un diagnóstico en el que los jóvenes están inmersos en dinámicas de pobreza, exclusión y bajo acceso a los derechos; son las principales víctimas del conflicto armado. En el Plan se le apuesta entonces a la organización y la participación de los jóvenes, en tanto ésta “constituye una de las formas de dar salida a las múltiples situaciones que vive la juventud en la ciudad, desde donde reflexiona, crea, propone, se articula y trabaja en red, en proyectos para la construcción de sentidos y apuestas comunes” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2004: 64).

Dicho Plan de Desarrollo contiene la línea “Medellín Social e Incluyente”, con un componente de equidad social, que cuenta con el programa Medellín Ciudad Joven. El objetivo de este programa es empoderar al joven como “actor estratégico del desarrollo municipal y nacional, a través de acciones que propendan al mejoramiento de la calidad de vida de la juventud de tal manera que se tengan mayores posibilidades de proteger sus derechos y mayores oportunidades para realizar sus aspiraciones” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2004: 90).

Dicho programa contiene tres proyectos: el primero está orientado a la consolidación del Centro de Información Municipal de Juventud, el cual contempla la creación de sistemas de información, la realización de investigaciones relacionadas con jóvenes, la continuidad del Observatorio de Juventud y la difusión de dicha información por medios como internet. El segundo proyecto es el fortalecimiento de la participación, organización juvenil y confianza intergeneracional; dentro de éste, las metas tienen que ver con el fortalecimiento y la formación del CMJ y de las organizaciones juveniles en general, con el apoyo de la Escuela de Animación Juvenil, y el acompañamiento de los procesos comunitarios y el fomento de los espacios de encuentro de las mismas. Finalmente, el tercer proyecto es la consolidación del Sistema Municipal para las Políticas Poblacionales y Sectoriales de Juventud, y tiene que ver con la ejecución del Plan Estratégico de Juventud, el funcionamiento del Comité Técnico Municipal de Juventud y la articulación de la Secretaría de Cultura Ciudadana con otras instancias públicas y privadas que influyen en la Política Pública.

Es importante destacar que desde el Plan de Desarrollo de la alcaldía de Sergio Fajardo se plantea la corresponsabilidad de entidades públicas como Planeación,

Secretaría de Educación (Edúcame), EPM, Metro de Medellín, Colombia Joven, ICBF, SENA, Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, se planteaba una interlocución con el sector social, a través de la Red Paisajoven, organizaciones comunitarias y ONG; con entidades privadas, como cajas de Compensación Familiar, sector académico, instituciones de educación superior y empresa privada; y con instancias internacionales, como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), el Consejo de la Juventud de Barcelona y, en general, instancias de cooperación internacional.

Plan de Desarrollo 2008-2011

Uno de los fundamentos de este Plan de Desarrollo es “Medellín Es Joven”, lo cual significa un reconocimiento de la condición de exclusión de la que son objeto muchos jóvenes y un esfuerzo concreto por integrarlos a las dinámicas de desarrollo de la ciudad. Asimismo, incluye un diagnóstico que está principalmente asociado a la baja participación de los jóvenes y a la debilidad de los espacios de encuentro y participación, en los cuales se halla una precaria apropiación por ellos, debido en parte a la “falta de una estrategia integral de comunicación dirigida a la juventud y a los sujetos que se relacionan con ella para difundir la oferta pública direccionada a los y las jóvenes, así como para promocionar sus talentos” (Medellín, Alcaldía de Medellín, 2008: 45).

De esta manera, dentro del Plan de Desarrollo del alcalde Alonso Salazar, las principales acciones en temas de juventud tienen que ver con el programa Organización y Participación de la Juventud, que hace parte del componente Atención a Grupos Poblacionales de la Línea 2 del Plan, que corresponde a “Desarrollo y Bienestar para toda la Población”. Este programa se desarrolla con los proyectos: Sistema de información y comunicación juvenil; Integración, proyección y promoción de la juventud; Formación en y para la juventud; Sistema de participación juvenil, y Sistema de política poblacional y sectorial.

Sin embargo, en este Plan en particular, las acciones que históricamente se han considerado como temas netamente de juventud, están dispersas a lo largo del Plan. Esta dispersión abarca no sólo aquellas acciones que de manera tradicional han sido transversales, como educación o salud, sino también los asuntos que han sido relacionados en forma directa con las instancias de juventud, como los son Clubes Juveniles y el PP Joven. Por ejemplo, mientras el primero aparece en el componente de lucha contra la pobreza de la Línea 1 bajo el programa “Atención a Poblaciones en Riesgo”, el PP Joven se encuentra en la Línea 6, bajo el programa “La Administración Municipal al alcance y al servicio de toda la comunidad”.

Plan de Desarrollo 2012-2015

En el Plan de Desarrollo actual, las acciones relacionadas con juventud están agrupadas bajo el programa bandera Jóvenes por la Vida. A diferencia de los demás planes de desarrollo, que en la sección específica de juventud recogían solamente los asuntos de ejecución directa de la instancia de juventud, el programa bandera, que está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Cultura Ciudadana (y que durante el periodo pasará a constituirse de manera independiente como la Secretaría de la Juventud), abarca las diferentes acciones que dentro de las diversas líneas y componentes realizarán las distintas instancias de la Administración municipal. El papel de las mencionadas secretarías al respecto es el de coordinar las acciones que están dispersas, en directa corresponsabilidad con las demás dependencias del municipio.

Todas estas intervenciones se realizan bajo un enfoque que busca el desarrollo de las potencialidades de los jóvenes, así como su participación e incidencia efectiva en el presente de la ciudad; y se destaca una apuesta por reconocer las particularidades de los jóvenes en diferentes zonas y corregimientos, por lo cual fragmenta sus ámbitos de influencia bajo estas divisiones. Frente al enfoque, también es necesario que estas políticas de juventud sean vistas como parte de un ciclo vital que comienza desde el nacimiento, y por eso se le da mucha importancia a su articulación con programas bandera como Buen Comienzo, Jornada Complementaria y Educación con calidad para mejores oportunidades. Finalmente, el programa declara tener un énfasis en la formación, los derechos juveniles, el conocimiento y la información, y la familia y el ámbito personal.

Las acciones puntuales que históricamente se han reconocido como responsabilidad de la instancia de juventud se encuentran bajo el programa Jóvenes por la Vida, una estrategia cultural incluida dentro del Componente 3 de la Línea 1 del Plan de Desarrollo del alcalde Aníbal Gaviria. Entre los principales proyectos se encuentran: Participación Juvenil, Gestión de la Política Pública de Juventud, Sistema de Información y Conocimiento Juvenil, e Integración y Promoción de la Juventud.

En el Plan de Desarrollo 2012-2015 se debe hacer una salvedad. Los programas que históricamente han sido de responsabilidad de juventud están agrupados bajo el programa Jóvenes por la Vida: Una Estrategia Cultural, por lo que la comparación con los otros periodos debe hacerse bajo este rubro, al cual se le asignaron \$27.030 millones. Sin embargo, este valor también recoge las estrategias de promoción de la cultura en los jóvenes. Además, el total del programa bandera Jóvenes por la Vida tiene un presupuesto de \$121.775.000.000, y considera todas las inversiones que hace el municipio para atender a la población juvenil en diferentes ámbitos, lo cual no estaba contabilizado anteriormente.

En estos planes de desarrollo se pueden identificar continuidades con respecto a lo que se considera lo esencial en las políticas expresas de juventud, y vale destacar que sus planteamientos son muy similares, ya que la principal apuesta tiene que ver con tres temas que están presentes en todos ellos. Tal vez al que se le da mayor importancia es a la participación de los jóvenes y el fortalecimiento de sus iniciativas, pues todos los planes hablan del acompañamiento a los Clubes Juveniles, el apoyo y la formación de las organizaciones de jóvenes, el funcionamiento del CMJ, resaltar e incentivar los talentos de los jóvenes en ciertas áreas, entre otros. Asimismo, se les da un énfasis importante a los sistemas de información y a la producción del conocimiento, reflejado en iniciativas como el Observatorio de Juventud. Finalmente, en todos los planes de desarrollo se plantea el liderazgo de la instancia de juventud en la concertación de políticas públicas en dicho sector, y el papel que debe cumplir como reguladora de la oferta pública y privada, y como articuladora de los diferentes actores que tienen que ver con la política (véase Tabla 2.2).

También es interesante hacer un análisis del presupuesto que se le asigna desde el Plan de Desarrollo a este “núcleo duro” de juventud. Si bien entre 2001 y 2012 la inversión en juventud pasa de \$4.604 millones a \$27.030 millones, en realidad el porcentaje dentro del total de inversiones del Plan de Desarrollo se mantiene en el 0,1% durante los primeros tres planes de desarrollo analizados, y pasa al 0,22% en el Plan de Desarrollo vigente. Esto muestra que el tema de juventud no es una gran prioridad de la Administración en términos presupuestales, y su importancia se mantiene a lo largo del tiempo.

Es claro que, en los planes de desarrollo, el tema de juventud se concentra en mayor o menor medida bajo un mismo programa, cuyo responsable es la instancia de juventud, a la par que algunos aspectos que tienen que ver con los jóvenes y que están bajo la responsabilidad de otras dependencias también tienen un peso importante. Por esta razón, los programas y proyectos contenidos en los planes de desarrollo tienen como población central a los jóvenes, de modo que dentro de sus indicadores y áreas de impacto pretenden incidir de manera diferenciada sobre esta población, pero no están incluidos en las secciones específicas que serían consideradas como responsabilidad o competencia exclusiva de las subsecretarías (en su momento) o secretarías de juventud.

En síntesis, la mayor parte de los asuntos que tienen que ver con la atención directa a los jóvenes y las intervenciones que se hacen sobre esta población, se han pensado en los planes de desarrollo por más de una década de manera transversal y bajo la corresponsabilidad de diferentes instancias y secretarías, como es el caso de la Secretaría de Educación, en la provisión de los servicios educativos, desarrollo y bienestar social en temas relacionados con asistencia social, la protección y la generación de oportunidades de inserción a la sociedad y el mundo laboral; y del Inder, en lo relacionado con las Escuelas Populares del Deporte, por nombrar algunos. Por

_ LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN MEDELLÍN

otro lado, la responsabilidad de Metrojuventud en su momento, y ahora de la Secretaría de la Juventud, se ha concentrado en temas relacionados con la coordinación de las políticas, su monitoreo mediante sistemas de información y su fortalecimiento por incentivos a la participación, que pasan por el acompañamiento de los procesos comunitarios, la formación, la creación de espacios para el debate de estos temas y el apoyo económico.

_Tabla 2.2: El núcleo duro de la juventud en Medellín

Plan de Desarrollo					
		2001-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015
		Subprograma: Política de juventud	Programa: Medellín Ciudad Joven	Programa: Organización y Participación de la Juventud	Programa: Jóvenes por la Vida
Sección Sistemas de Información	Beneficiar a jóvenes con el servicio del Centro de Información Juvenil	Consolidación del Centro de Información Municipal de Juventud	Sistema de Información y Comunicación Juvenil	Sistema de Información y Conocimiento Juvenil	
	Fortalecer la participación de los jóvenes en los Clubes Juveniles de la ciudad de Medellín Promover la participación de jóvenes en mecanismos de participación	Fortalecimiento de la participación, organización juvenil y confianza intergeneracional	Integración, proyección y promoción de la juventud Formación en y para la juventud Sistema de participación juvenil	Participación juvenil Integración y promoción de la juventud	
	Metrojuventud	Consolidación del Sistema Municipal para las Políticas Poblacionales y Sectoriales de Juventud	Sistema de política poblacional y sectorial	Gestión de la Política Pública de Juventud	

_Fuente: Elaboración propia.

Particularmente, en el actual Plan de Desarrollo, las acciones en juventud están recogidas bajo un programa bandera y se puede evidenciar que el enfoque que se les quiere dar es el de la transversalidad y la corresponsabilidad, ya que los diferentes programas se encuentran bajo el mandato de distintas instancias, pero a su vez es el único plan donde se hace explícito que todo esto se encuentra bajo un mismo enfoque articulado, que no son acciones dispersas para atender a los jóvenes, y se resalta el papel de la Secretaría de la Juventud (aunque en su momento se pensó bajo la estructura de la Secretaría de Cultura) como líder y coordinadora de todas esas acciones que constituyen la política.

Consideraciones generales sobre el marco normativo

El marco normativo, que se basa en la Ley de Juventud y que pertenece a lo que se puede considerar el núcleo duro de este tema, proviene de un enfoque que se funda en el desarrollo de los jóvenes como sujetos de derechos y como elementos esenciales de la sociedad, quienes pueden contribuir desde sus potencialidades a la misma, mediante la participación de la vida política, económica y social. De acuerdo con esto, los principales objetivos que se trazan tienen que ver precisamente con lograr fortalecer la participación juvenil y fomentar su organización, para que puedan acceder a la oferta institucional e insertarse en la sociedad para aportar a ella.

Vale destacar, igualmente, que dicho enfoque coincide con los objetivos y las líneas planteadas por la política nacional y departamental, las cuales también reconocen a los jóvenes bajo ese mismo discurso, fundamentado en sus derechos y en sus aportes a la sociedad por la vía de la participación. Sin embargo, en otros temas que transversalmente tienen relación con la juventud, existen otros enfoques que se mantienen a través de los acuerdos que fundamentan las intervenciones y los programas y proyectos que se plantean en los planes de desarrollo. Como hemos planteado, en lo que tiene que ver con salud, las políticas de Infancia y Adolescencia, y las de Bienestar social, el enfoque que predomina es el de los jóvenes como menores de edad que, bajo esta perspectiva, de corte asistencialista, deben ser protegidos y atendidos para que más adelante, cuando sean adultos, puedan participar de la sociedad.

Asimismo, en el tema de la educación y las oportunidades para el trabajo, el enfoque está puesto mucho más en la necesidad de integrar a los jóvenes al mercado laboral, bajo la premisa de que ellos son el sector poblacional en el que se debe invertir para garantizar a largo plazo el desarrollo económico de la ciudad. En cierta

medida, los jóvenes no son vistos en cuanto sujetos de derechos, sino como mano de obra potencial que se debe cualificar.

En lo que tiene que ver con el aprovechamiento del tiempo libre, el deporte ha sido la principal respuesta del Estado, y el marco normativo que lo sustenta va muy de la mano con un enfoque de prevención de la violencia, en el que se busca alejar de ésta a los jóvenes, mediante opciones de entretenimiento, basadas en la práctica deportiva. Con respecto la cultura, se busca rescatar las prácticas y expresiones que caracterizan a esta población.

Un rasgo característico del marco normativo que existe en la ciudad es que no es muy específico en cuanto a las formas de intervención y los montos a destinar a cada uno de los sectores o temas en los que se atiende a los jóvenes. Con respecto a los instrumentos, sólo se hace claro cuando tiene que ver con estímulos económicos como préstamos o becas, o aquellos relacionados con la regulación social, muy asociados a temas específicos de la Política de Infancia y Adolescencia, o de información pública, ligados a salud, mientras que en temas como el acompañamiento a ciertas iniciativas, la participación de los jóvenes, el fomento a sus prácticas, entre otros, no se hace clara una metodología ni una forma de intervención, ni, por ejemplo, si debe ejecutarlo directamente la Administración, lo cual deja un margen de maniobra a las secretarías involucradas, pero también puede abrir un espacio para que los procesos dependan de la voluntad de algunos políticos, de forma que pueden interrumpirse prácticas de ejecución sobre las que se tiene un conocimiento y que han dado buenos resultados.

Un caso similar ocurre con el presupuesto. En cuanto a las disposiciones presupuestales alrededor de la juventud, el principal referente es el Acuerdo 02 de 2000, que dispone el 5% del presupuesto de la Secretaría de Cultura para la ejecución de los programas específicos de juventud, haciendo la claridad de que ello no contempla los demás programas del municipio que tienen como beneficiarios a los jóvenes. Se mencionan esfuerzos para gestionar dineros del presupuesto público, de entidades privadas y de cooperación internacional. Sin embargo, esta claridad se pierde con el Plan de Desarrollo Juvenil, en el cual la disposición presupuestal vagamente anuncia que se destinará un porcentaje del presupuesto municipal que garantice su ejecución. Es importante mencionar que las fuentes de financiación prevista coinciden con lo planteado por la Ley 375 y posteriormente la 1622, así como por la Ordenanza 60 de 2013, las cuales contemplan la posibilidad de complementar el presupuesto público con recursos privados y de cooperación internacional para atender a la juventud.

Por otra parte, en los Acuerdos que regulan los programas específicos de juventud como Clubes Juveniles, la Semana de la Juventud y el PP Joven, la reglamentación del presupuesto es prácticamente inexistente y no se le exige a la Administración una cifra

específica o un porcentaje del presupuesto para su ejecución, y tampoco se especifican las fuentes de financiación. En cuanto a los programas que transversalmente tienen que ver con los jóvenes, la generalidad de los acuerdos reglamentan las dependencias o secretarías que tienen la responsabilidad presupuestal sobre los programas; se autoriza la creación de los rubros dentro del presupuesto o traslados presupuestales para implementarlos, y en algunos casos se mencionan las fuentes de financiación, pero no es muy clara la asignación presupuestal real para los programas. Esto, al darle un margen de maniobra a la interpretación de los gobernantes, puede hacer que su viabilidad se vea afectada por las decisiones políticas en cuanto a la asignación presupuestal.

De esta manera, como rasgo general, se puede plantear que el marco normativo que existe en la ciudad tiene enfoques muy variados, dependiendo del sector en el cual se concibe, lo cual lleva a una desarticulación y en ocasiones contradicciones en el tratamiento que se les da a los jóvenes. Además, algunos elementos, como los instrumentos de intervención y todo lo referente al presupuesto, deberían ser regulados de forma más específica, para evitar desgastes institucionales y dependencia de las coyunturas y voluntades políticas.

Bibliografía

Abad, José Miguel (2004), *Políticas de Juventud. Conceptos y herramientas para la construcción de Políticas de Juventud en lo local*, Medellín, Corporación Paisajoven.

Antioquia, Asamblea de Antioquia (2003), *Ordenanza 16. Por la cual se adopta la política pública departamental de juventud del departamento de Antioquia, según la Ley 375/97*, sitio web: *Gobernación de Antioquia*, disponible en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/lista-de-ordenanzas-por-ano>, consulta: 2014.

_____ (2013), *Ordenanza 60. Por la cual se actualiza la política pública departamental de juventud en el departamento de Antioquia*, sitio web: *Gobernación de Antioquia*, disponible en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/lista-de-ordenanzas-por-ano>, consulta: 2014.

Birkland, Thomas (2007), "Agenda Setting in Public Policy", en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Cano, Luisa Fernanda (2010), "El enfoque retórico del análisis de políticas públicas", en: André-Noël Roth, ed., *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Cerón Rincón, Luz Alejandra y Mireya Camacho Celis (2010), “El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: una lectura de *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*”, en: André-Noël Roth, ed., *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Colombia, Congreso de la República (1997), *Ley 375. Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Ministerio de Educación Nacional*, disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf, consulta: 2014

_____ (2013), *Ley 1622. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*, disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1622_2013.htm, consulta: 2014.

Colombia, Presidencia de la República (2000a), *Decreto presidencial 089. Por el cual se reglamenta la organización y el funcionamiento de los consejos de juventud y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Alcaldía de Bogotá*, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5326>, consulta: 2014.

_____ (2000b), *Decreto presidencial 822. Por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”*, sitio web: *Presidencia de la República de Colombia*, disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/ColombiaJoven/Documents/Decreto-822-08may2000.pdf>, consulta: 2014.

_____ (2010), *Decreto presidencial 3443. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*, sitio web: *Presidencia de la República de Colombia*, disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2010/Documents/Septiembre/17/dec344317092010.pdf>, consulta: 2014.

Leyva, Santiago (2010), “El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín?”, en: Michel Hermelin, Alejandro Echeverri y Jorge Giraldo, eds., *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad*, Medellín, Centro de estudios urbanos y Ambientales, Urbam-Universidad EAFIT.

Medellín, Alcaldía de Medellín (2001), *Plan de desarrollo municipal 2001-2003 “Medellín Competitiva”*, sitio web: *Sistema de información y documentación municipal*, disponible en: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-\(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb).pdf), consulta: 2014.

_____ (2004), *Plan de desarrollo municipal 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*, sitio web: *Sistema de información y documentación municipal*, disponible en: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd_programa%20de%20desarrollo_medellin_antioquia_2004_2007.pdf, consulta: 2014.

_____ (2008), *Plan de desarrollo municipal 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva”*, sitio web: *Sistema de información y documentación municipal*, disponible

en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20plan%20de%20desarrollo%20-%20medell%C3%ACn%20-%202008%20-2011.pdf>, consulta: 2014.

_____ (2009), *Decreto municipal 1073. Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 043 de 2007 en lo referente a la planeación local y el presupuesto participativo de Medellín*, sitio web: *Alcaldía de Medellín*, disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2011/CARTILLA%20PP%20Final-WEB%202011.pdf>, consulta: 2014.

_____ (2012), *Plan de desarrollo municipal 2012-2015 "Medellín, un hogar para la vida"*, sitio web: *Alcaldía de Medellín*, disponible en: http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf, consulta: 2014.

_____ (2013), *Decreto municipal 870. Por medio del cual se deroga el Decreto municipal 923 de 2004, que creó el Concurso de Talentos de Mujeres - Feria de las Flores y se crea un concurso similar denominado Mujeres Jóvenes Talento - Feria de las Flores, adecuado a la nueva estructura municipal*, sitio web: *Alcaldía de Medellín*, disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2013/Concurso%20Mujeres%20J%C3%B3venes%20Talentos/Decreto%20870%20-%20Firmas%20corresponsables.pdf>, consulta: 2014.

Medellín, Concejo de Medellín (1994), *Acuerdo 07. Por el cual se crea la Oficina Municipal de la Juventud en la Secretaría de Bienestar Social y se dictan otras disposiciones*, Archivo Histórico de Medellín.

_____ (2000), *Acuerdo 02. Por el cual se adopta la Política Pública de Juventud en el municipio de Medellín según la Ley 375 de 1997*, sitio web: *Alcaldía de Medellín*, disponible en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/documents/ServiciosLinea/PlaneacionMunicipal/ObservatorioPolíticasPublicas/resultadosSeguimiento/docs/juventud/Documentos/Acuerdo02_2000_PoliticaMpalJuv.pdf, consulta: 2014.

_____ (2004a), *Acuerdo 22. Por el cual se crea en el Municipio de Medellín el Programa Centro de Prácticas de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/10604.pdf, consulta: 2014.

_____ (2004b), *Acuerdo 023. Por el cual se crean las Olimpiadas Medellínenses del Conocimiento en las instituciones educativas oficiales del Municipio de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/10298.pdf, consulta: 2014.

_____ (2004c), *Acuerdo 034. Por el cual se financia el pago de los derechos académicos o servicios complementarios para estudiantes del Sisbén I y II en las entidades educativas oficiales del Municipio de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/10290.pdf, consulta: 2014.

_____ (2004d), *Acuerdo 044. Por el cual se adopta la revisión, reorientación y aplicación de las políticas públicas en las áreas de competitividad, educación, ciencia-tecnología y promoción-generación de empleo-trabajo, en la ciudad de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/9580.pdf, consulta: 2014.

_____ (2005a), *Acuerdo 08. Por el cual se crea el programa Comités de Salud Estudiantil en Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/10750.pdf, consulta: 2014.

_____ (2005b), *Acuerdo 025. Por medio el cual se crea el Proyecto Escuela Virtual de Empleabilidad y Emprendimiento, se incorporan las competencias laborales generales y de emprendimiento en la educación básica y media y se acompañan a las instituciones de educación superior en la formación de competencias de emprendimiento y empresarismo en el Municipio de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/10769.pdf, consulta: 2014.

_____ (2005c), *Acuerdo 060. Por el cual se crea el premio anual Alcaldía de Medellín para el fomento de la investigación en la ciudad*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo_gallery/470.doc, consulta: 2014.

_____ (2006a), *Acuerdo 01. Por el cual el Municipio de Medellín crea el programa de apoyo a la educación superior*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/11727.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006b), *Acuerdo 08. Por el cual se modifica el Acuerdo 23 de 2004 Olimpiadas Medellínenses del Conocimiento*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/11747.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006c), *Acuerdo 09. Por el cual se establece una política pública para la prevención y atención de las violencias sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a mujeres, niñas y niños en la ciudad de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/11741.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006d), *Acuerdo 064. Por el cual se regula la destinación de recursos del Presupuesto Participativo para el incremento de oportunidades de educación superior*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/11982.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006e), *Acuerdo 071. Por el cual se institucionaliza el programa de Paz, Reconciliación y Reinserción en el municipio de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/11344.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006f), *Acuerdo 076. Por el cual se adopta el Plan Estratégico Municipal de Desarrollo Juvenil de Medellín 2007-2015*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/8659.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006g), *Acuerdo 084. Por el cual se adopta una política pública de protección y atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/8306.pdf, consulta: 2014.

_____ (2006h), *Acuerdo 091. Por el cual se modifica el Acuerdo 067 de 1998 Logros Académicos*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/8450.pdf, consulta: 2014.

_____ (2007a), “Acuerdo 012. Por el cual se adopta el Programa Altavoz”, en: *Crónica Municipal 1290, 2007*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2007b), “Acuerdo 013. Por el cual se institucionaliza la Semana de la Juventud en Medellín”, en: *Crónica Municipal 1290, 2007*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2007c), “Acuerdo 014. Por el cual se modifican los Acuerdos 08 de 2006 y 23 de 2004 Olimpiadas Medellínenses del Conocimiento”, en: *Crónica Municipal 1290, 2007*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2007d), “Acuerdo 034. Por el cual se definen los parámetros para el otorgamiento de créditos condonables para matrícula y sostenimiento en educación superior de jóvenes de estratos 1, 2 y 3”, en: *Crónica Municipal 1290, 2007*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2008), “Acuerdo 035. Por el cual se hace extensiva a nueva población estudiantil la política pública de financiación de derechos académicos en la ciudad de Medellín y se modifican los acuerdos 034 de 2004, 07 de 2005, y 019 de 2007”, en: *Crónica Municipal 1291, 2008*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2009a), “Acuerdo 045. Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer Vigencias Futuras (Sistema de atención a la Infancia y adolescencia en situación de calle)”, en: *Crónica Municipal 1292, 2009*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2009b), “Acuerdo 050. Por medio del cual se establecen medidas tendientes a la prevención y sanción del abuso y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el municipio de Medellín”, en: *Crónica Municipal 1292, 2009*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2009c), “Acuerdo 082. Por el cual se hace extensiva a nueva población estudiantil la política pública de financiación de derechos académicos y servicios complementarios en la ciudad de Medellín y se modifican los acuerdos 034 de 2004, 07 de 2005 y 025 de 2008”, en: *Crónica Municipal 1292, 2009*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2009d), “Acuerdo 083. Por el cual se crea el programa de Clubes Juveniles y Pre-juveniles de la ciudad de Medellín”, en: *Crónica Municipal 1292, 2009*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2010a), “Acuerdo 041. Por el cual se crea la Contraloría Escolar en las instituciones educativas oficiales del municipio de Medellín”, en: *Crónica Municipal 1293, enero-diciembre 2010*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2010b), “Acuerdo 046. Por el cual se institucionaliza el programa para la participación de la juventud en planeación y presupuesto participativo, PP Joven”, en: *Crónica Municipal 1293, enero-diciembre 2010*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2010c), “Acuerdo 053. Por el cual se modifica el acuerdo 34 de 2007 otorgamiento de créditos condonables para matrículas y sostenimiento en educación superior de jóvenes de estratos 1, 2 y 3”, en: *Crónica Municipal 1293, enero-diciembre 2010*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2010d), “Acuerdo 069. Por medio del cual se modifica el acuerdo 064 de 2006, por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior”, en: *Crónica Municipal 1293, enero-diciembre 2010*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2011a), “Acuerdo 05. Por medio del cual se modifica y se actualiza el acuerdo 064 de 2005 sobre la creación de la Política de Salud Mental y Adicciones para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”, en: *Crónica Municipal 1294, enero-diciembre 2011*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2011b), “Acuerdo 09. Por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior”, en: *Crónica Municipal 1294, enero-diciembre 2011*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2011c), “Acuerdo 023. Por medio del cual se crea en la ciudad de Medellín la política pública de prevención del embarazo infantil y adolescente”, en: *Crónica Municipal 1294, enero-diciembre 2011*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2011d), “Acuerdo 055. Por el cual se establece la Política Pública Municipal de Desarrollo Empresarial para la ciudad de Medellín en el marco del Plan Estratégico de Emprendimiento Regional”, en: *Crónica Municipal 1294, enero-diciembre 2011*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2481#.VP8ErPmG_qc, consulta: 2014.

_____ (2012), *Proyecto de acuerdo 70. Por medio del cual se modifica el acuerdo municipal 02 de 2000 por el cual se adopta la Política Pública de Juventud en el municipio de Medellín según la ley 375 de 1997*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/24048.pdf, consulta: 2014.

_____ (2013a), *Acuerdo 030. Por medio del cual se adiciona al Acuerdo 084 de 2006, se acoge la estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015 o la que haga su veces y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/22000.pdf, consulta: 2014.

_____ (2013b), *Acuerdo 072. Por medio del cual se implementa la Red de Danza, la Red de Artes Escénicas, la Red de Artes Visuales y la Red de Escuelas de Música, a través de una “red de prácticas artísticas y culturales” para la primera infancia, la niñez, la adolescencia y la juventud en la ciudad de Medellín*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://190.248.8.18/concejo/m21_gallery/23404.pdf, consulta: 2014.

_____ (2013c), *Proyecto de Acuerdo 205. Por medio del cual se adopta el marco institucional para la formulación de Políticas Públicas de Juventud del Municipio de Medellín*,

_ LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN MEDELLÍN

de conformidad con el nuevo Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 de 2013, sitio web: Concejo de Medellín, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/24049.pdf, consulta: 2014.

Sepúlveda, Mónica *et al.* (2010), *Balance de las políticas públicas de juventud. Medellín: 1990-2010*, Medellín, Alianza Escuela de Animación Juvenil.

Velasco, María (2007), "Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis", en: *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, sitio web: *Universidad Complutense de Madrid*, disponible en: <http://eprints.ucm.es/12184/>, consulta: 2014.

Segunda parte

Una fotografía de la juventud de Medellín

Jóvenes de Medellín. Cortesía Secretaría de la Juventud

En el desarrollo de la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín se realizaron múltiples esfuerzos investigativos que buscaban comprender la situación actual de los jóvenes de la ciudad. La segunda parte del libro busca entender mejor las condiciones de los jóvenes de la ciudad, sus características socioeconómicas, sus problemas, desafíos y las oportunidades de algunas de sus espontáneas expresiones.

Así, el capítulo 3 recoge los principales resultados de un ejercicio de diagnóstico socioeconómico de los jóvenes de Medellín, con datos sobre acceso a educación, salud, cultura y deporte, victimización y percepción de seguridad, condiciones laborales, educativas y de movilidad, entre otros. El capítulo 4 lleva esta visión inicial a tres poblaciones específicas, un zoom que pretende visibilizar las problemáticas “similares pero diferentes” de los jóvenes en situación de cárcel, jóvenes rurales y jóvenes que ni estudian, ni trabajan (los llamados NINI).

El capítulo 5 presenta un caso particular de estudio sobre el acceso de los jóvenes de Medellín a la información que provee la Administración municipal en programas de juventud y las tendencias a cooptar espacios por parte de algunos grupos de jóvenes organizados; este capítulo señala la importancia de diseñar estrategias de comunicación pública y la constitución de sistemas de información que puedan evitar estos casos particulares en el futuro

3 >>

Diagnóstico
socioeconómico
de la población
joven de
Medellín

Clara Isabel López Villegas

Introducción

En este capítulo, que consiste en el análisis de una serie de indicadores demográficos y socioeconómicos, los cuales se enmarcan dentro del enfoque del desarrollo humano, se muestran la evolución y la actual situación¹ de la población joven (14 a 28 años) de Medellín, en relación con su tamaño, distribución poblacional e ingresos; la cobertura y eficiencia educativa, y su situación laboral (empleo y seguridad social), salud y condiciones de seguridad. Esto, con la finalidad de tener una información objetiva que permita alimentar la actualización de la Política Pública de Juventud y su respectivo Plan Estratégico de Desarrollo (plan decenal).

En tal sentido, se optó por medir un conjunto de indicadores,² siendo la mayoría indicadores estándares y centrales de cualquier caracterización socioeconómica de una población, elegidos con base en documentos estadísticos del DANE y de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM). Igualmente, se decidió utilizar bases de datos y datos consolidados ya existentes, en este caso las bases de datos de la ECVM del 2012, 2009 y 2006, y datos consolidados proporcionados por “Medellín Cómo Vamos”, por la Secretaría de Salud y por la Secretaría de Gobierno.

En la Tabla 3.1 se presentan los temas y los subtemas del análisis socioeconómico de la población joven (14 a 28 años) de Medellín.

Tabla 3.1: Temas y subtemas del análisis socioeconómico de la población joven (14 a 28 años) de Medellín

Tamaño, distribución poblacional e ingresos	Educación básica y superior	Salud juvenil	Situación laboral y cobertura en seguridad social	Seguridad
Según grupos etarios	Cobertura	Salud sexual y reproductiva	Cobertura en seguridad social: Salud	Violencia intrafamiliar (VIF), violencia sexual (VSX) y violencia contra la mujer (VCM)

¹ El principal año de referencia de los datos presentados es 2012.

² Para realizar una descripción socioeconómica completa, lo ideal es medir la tabla de temas y subtemas propuesta en el anexo a este capítulo, la cual incluye otros aspectos a medir que, por falta de espacio, no se presentan en este análisis.

_ **Tabla 3.1:** Continuación

Según género	Calidad	Discapacidad y accidentalidad	Cobertura en seguridad social: Pensiones	Homicidios
Según comuna y corregimiento	Infraestructura física (acceso a internet)	Suicidio y consumo de sustancias psicoactivas (SPA)	Composición del mercado laboral de la población joven	

A continuación se presentan los principales hallazgos observados (problemas y necesidades) de la población joven (14 a 28 años) de Medellín, a partir del análisis de su tamaño, distribución poblacional e ingresos; calidad y cobertura en educación básica, cobertura en educación superior, salud, situación laboral (empleo y seguridad social) y condiciones de seguridad.

Tamaño, distribución poblacional e ingresos

Tamaño y distribución poblacional

El municipio de Medellín tiene 2.393.709 habitantes, los cuales están distribuidos en 16 comunas y 5 corregimientos. El 24,5% de la población es joven, cuyas edades están comprendidas entre los 14 y los 28 años de edad. Del total de la población joven, sólo el 10,3% vive en zona rural (en uno de los 5 corregimientos), y la restante, el 89,7%, vive en zona urbana. En ambos casos, el mayor número de jóvenes se encuentra entre los 19 y 24 años, representando el 41,4% (zona rural) y el 41,1% (zona urbana). El siguiente grupo etario en tamaño es el de 14 a 18 años, con el 34,8% para la zona urbana y el 30% de jóvenes para la zona rural. El último grupo etario en tamaño es el de 25 a 28 años; para la zona urbana, éste representa el 28,6%, y para la zona rural, el 24,1% (ver Tablas 3.2 y 3.3).

La distribución de la población de jóvenes tanto en la zona urbana como en la zona rural es desigual. La mayoría de la población de jóvenes rurales habita los corregimientos de San Antonio de Prado y de San Cristóbal; ambos representan en total el 75,3%. El porcentaje restante lo conforman los corregimientos de Altavista (15,3%), Santa Elena (7,4%) y Palmitas, el cual representa sólo el 2% en el total de la población de jóvenes rurales (ver Tabla 3.4).

_ Tabla 3.2: Número y porcentaje de jóvenes según área urbana (comuna) y rural (corregimientos) por grupos etarios

Área	Grupos etarios 2012			Total	
	14-18	19-24	25-28	Nro.	%
Urbana	157.490	217.784	150.160	525.434	89,7%
Rural	20.969	24.780	14.536	60.285	10,3%
Total	178.459	242.564	164.696	585.719	100%

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM) (2012).

_ Tabla 3.3: Porcentaje de jóvenes según área rural (corregimientos) y urbana (comunas) por grupos etarios

Área	Grupos etarios			Total
	14-18	19-24	25-28	
Urbana	30,0%	41,4%	28,6%	100%
Rural	34,8%	41,1%	24,1%	100%

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

_ Tabla 3.4: Número y porcentaje de jóvenes del área rural según corregimientos y grupos etarios

Corregimientos	Grupos etarios 2012			Total	
	14-18	19-24	25-28	Nro.	%
San Antonio de Prado	8.574	10.699	5.991	25.264	41,9%
San Cristóbal	7.079	8.064	5.000	20.143	33,4%
Altavista	3.290	3.800	2.153	9.243	15,3%
Santa Elena	1.578	1.697	1.173	4.448	7,4%
Palmitas	448	520	219	1.187	2,0%
Total	20.969	24.780	14.536	60.285	100%

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

Por otra parte, la mayoría (55,3%) de la población joven urbana se concentra principalmente en 7 de las 16 comunas: Doce de Octubre, Belén, Robledo, Aranjuez, Manrique, Villa Hermosa y San Javier. Igualmente, obsérvese que se pueden identificar 7 subgrupos de comunas según peso porcentual poblacional, siendo el grupo 1 el Doce de Octubre, el de mayor peso poblacional, con el 9,1%, y el grupo 7, La América y La Candelaria, el de menor peso, con el 3,4% cada uno (ver Tabla 3.5).

_ Tabla 3.5: Población de jóvenes según comunas

Grupo	Posición	Comunas	Total Nro. y Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	1	Doce de Octubre	48.012	9,10%
2	2	Belén	46.024	8,80%
	3	Robledo	42.869	8,20%
3	4	Aranjuez	40.038	7,60%
	5	Manrique	39.773	7,60%
	6	Villa Hermosa	36.916	7,00%
	7	San Javier	36.856	7,00%
4	8	Castilla	35.427	6,70%
	9	Popular	34.159	6,50%
	10	Buenos Aires	32.492	6,20%
5	11	Santa Cruz	29.990	5,70%
6	12	Laureles Estadio	22.857	4,40%
	13	El Poblado	22.782	4,30%
	14	Guayabal	21.438	4,10%
7	15	La América	18.076	3,40%
	16	La Candelaria	17.725	3,40%
Total			525.434	100%

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVI (2012).

Con respecto al género se observa, en general, un número levemente mayor de hombres que de mujeres en la población joven, tanto para el total de jóvenes de Medellín como para las zonas rural (50,6% hombres y 49,4% mujeres) y urbana (50,4% hombres y 49,6% mujeres).³ Igualmente, no existe una diferencia sustancial entre el porcentaje de hombres y mujeres por rango etario (ver Tablas 3.6 y 3.7).

_ Tabla 3.6: Número y porcentaje de jóvenes según género

Categoría	Número		Porcentaje	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Rural	29.759	30.526	49,40%	50,60%
Urbana	260.757	264.677	49,60%	50,40%
Medellín	290.516	295.203	49,60%	50,40%

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVI (2012).

³ Sin embargo, a nivel de la población total de Medellín, la situación se invierte; los datos señalan un mayor número de mujeres que de hombres: se presenta una diferencia de 120.000 mujeres más.

_ Tabla 3.7: Porcentaje jóvenes según edad y género

Rango de edad	Mujer	Hombre	Total
14-18	49,09%	50,91%	100%
19-24	49,17%	50,83%	100%
25-28	50,78%	49,22%	100%

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

Ingresos

Obsérvese que la población joven tiene una distribución similar, según estrato,⁴ a la población total de Medellín; sin embargo, el porcentaje de la población joven que se concentra en los estratos más bajos (1, 2 y 3 representan el 83,3%) es mayor en comparación al total de la población de Medellín (1, 2 y 3 representan el 79,4%). Estas cifras evidencian que la mayoría de la población joven vive con ingresos más precarios que con respecto a la generalidad de la población de Medellín. Tal situación es más severa en la población joven rural que urbana, pues el 99,8% vive en estratos 1, 2 y 3 (ver Tablas 3.8 y 3.9).

_ Tabla 3.8: Población joven y total de Medellín según estrato

Población joven según estrato (14 a 28)				Población total de Medellín según estrato		
Estrato	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	86.803	14,8%	14,8%	307.078	12,8%	12,8%
2	238.451	40,7%	55,5%	893.061	37,3%	50,1%
3	162.511	27,8%	83,3%	700.957	29,3%	79,4%
4	50.738	8,7%	91,9%	237.284	9,9%	89,3%
5	30.726	5,3%	97,2%	162.561	6,8%	96,1%
6	16.490	2,8%	100%	92.768	3,9%	100%
Total	585.719	100%		2.393.709	100%	

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

⁴ El estrato se considera una *proxy* del ingreso.

Tabla 3.9: Número, porcentaje y porcentaje acumulado de la población joven rural y urbana según estrato 2012

Estrato	Número		Porcentaje		Porcentaje acumulado	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
1	4.404	82.399	7,3%	15,7%	7,3%	15,7%
2	42.079	196.372	69,8%	37,4%	77,1%	53,1%
3	13.697	148.814	22,7%	28,3%	99,8%	81,4%
4	0	50.738	0%	9,7%	99,8%	91,1%
5	105	30.621	0,2%	5,8%	100%	96,9%
6	0	16.490	0%	3,1%		100%
Total	60.285	525.434	100%	100%		

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

Obsérvese que El Poblado, Laureles/Estadio y La América presentan los niveles de estrato más altos (4 y 5) y, por ende, los niveles más altos de ingresos entre la población joven; el resto de comunas y todos los corregimientos tienen los niveles más bajos (estratos 1, 2 y 3) de ingresos (ver Tabla 3.10).

Tabla 3.10: Media del estrato según grupo etario, comuna y corregimiento

Comuna/Corregimiento	14-18	19-24	25-28
Popular	1,58	1,55	1,60
Manrique	1,81	1,83	1,71
Santa Cruz	1,86	1,85	1,87
Villa Hermosa	1,84	1,87	1,87
Altavista	1,82	1,87	1,89
Palmitas	1,50	1,92	1,40
San Javier	1,74	1,97	1,91
Doce de Octubre	2,07	2,07	2,03
San Cristóbal	2,05	2,11	2,18
Robledo	2,24	2,29	2,36
San Antonio de Prado	2,41	2,29	2,29
Santa Elena	2,06	2,33	2,41
Aranjuez	2,24	2,38	2,37
Buenos Aires	2,62	2,76	2,80
Castilla	2,83	2,85	2,79

_ **Tabla 3.10:** Continuación

Comuna/Corregimiento	14-18	19-24	25-28
Guayabal	2,98	3,07	3,06
Belén	3,31	3,31	3,32
La Candelaria	3,36	3,41	3,56
La América	3,67	3,90	3,89
Laureles/Estadio	4,54	4,55	4,57
El Poblado	5,62	5,62	5,54
Total población joven Medellín	2,58	2,66	2,64

Datos ordenados según el grupo etario de 19 a 24 años, el grupo de mayor peso poblacional sobre el total de la población joven. Las comunas en cursiva son las que registran los estratos (media) más altos (estratos 4 y 5) de la población joven.

_ **Fuente:** Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

En suma, las cifras revelan que no sólo la población joven de Medellín presenta una situación económicamente más precaria que el total de la población del municipio, sino que, además, esta condición se registra en la mayoría de la población joven, panorama que es más crítico en la población rural de jóvenes (San Cristóbal, San Antonio de Prado, Palmitas, Santa Elena y Altavista) que en la urbana, pues el 100% (rural) vive en estratos 1, 2 y 3 (ver Tabla 3.8). Además, del total de jóvenes de Medellín, sólo el 16,8% de los jóvenes viven en estratos 4, 5 y 6 (ver Tabla 3.7), los cuales se encuentran presentes principalmente sólo en 3 de las 21 entidades territoriales (comunas y corregimientos) que constituyen el municipio. Los restantes, el 83,3%, se hallan en los estratos 1, 2 y 3 (ver Tabla 3.7).

Se observa, entonces, una fuerte desigualdad en la población joven en el acceso a las oportunidades (educación básica y secundaria de calidad, fuentes de empleo bien remuneradas y con posibilidades de desarrollarse laboralmente, salud de calidad, aportes constantes y apropiados para garantizar una vejez digna), indicio que señala que la gran mayoría de los jóvenes no cuentan con posibilidades socioeconómicas para desarrollarse como individuos, como individuos productivos con un futuro promisorio. Este escenario es más crítico en aquellos jóvenes que están sometidos a más de un factor de discriminación como, por ejemplo, las madres adolescentes,⁵ los jóvenes victimarios y los jóvenes que ni trabajan ni estudian (los NINI). Su condición

⁵ Problemática que es conocida como *discriminación interseccional*, pues son múltiples y simultáneos los factores que generan esta condición de exclusión. Por ejemplo, en el caso de una madre adolescente, se observa que por el hecho de ser mujer, con un bajo nivel educativo, con bajas posibilidades de acceder a un empleo decente y estable, y por vivir en una comuna de alto nivel de violencia e inequidad, ella está condenada a la pobreza y a transferir dicha condición a sus hijos.

multifactorial de exclusión los condena a una situación casi irreversible de pobreza y de inestabilidad emocional, social y económica.

Tal realidad es el reflejo de un municipio que no ha logrado aún una reconversión industrial exitosa, capaz de absorber mano de obra cualificada del orden técnico y profesional, generando un escenario socioeconómico fuertemente desigual en el acceso a las oportunidades.

En consecuencia, es fundamental que Medellín lidere no sólo una política educativa (tanto a nivel de educación básica como superior) de cobertura universal; también debe garantizar una educación básica y superior de buena calidad, que forme para el trabajo y para la creación de empresa; una política de inserción laboral enfocada tanto a la adquisición de experiencia laboral como a la consecución de una trayectoria laboral exitosa, y una política financiera y gerencial orientada a apalancar fuertemente, a nivel crediticio y técnico, la generación de empresa (pilar fundamental para la creación de nuevos puestos de trabajo y el nacimiento y el fortalecimiento de sectores económicos con buenas perspectivas de crecimiento).

Educación

Como se ha señalado, la educación es un pilar fundamental del desarrollo humano. La triple finalidad de la educación, ser el vehículo por medio del cual el individuo logra su pleno desarrollo como sujeto, adquiere capacidades encaminadas a elevar su productividad y se inserta como ciudadano en un orden social que lo preexiste (orden que lo limita al imponerle las restricciones de sus reglas sociales, pero también le da posibilidades, al ofrecer múltiples vías para la realización personal), hace que la prestación del servicio educativo se convierta en una condición necesaria para que una sociedad alcance y conserve niveles apropiados de cohesión social⁶ y productividad económica. Tales condiciones se requieren para construir un sistema socioeconómico pacífico, seguro y competitivo, capaz de hacer frente a una economía globalizada. *En otros términos, invertir en educación es lograr un triple objetivo, alcanzar óptimos sociales y óptimos productivos necesarios para el desarrollo de una sociedad justa y democrática.*

⁶ La educación es un mecanismo indispensable para la construcción de capital social; permite contar con instituciones y redes sociales fuertes, donde la norma es acatada y las relaciones de reciprocidad, de confianza, tolerancia e integración priman, facilitando la cooperación y la coordinación para el beneficio mutuo de los miembros de la sociedad (Banco Mundial, 2012).

En Colombia, la legislación en el tema establece que el Estado y los entes territoriales deben garantizar la cobertura en la prestación del servicio educativo a nivel de la educación básica y media (Artículo 4, Ley 115, 1994). Ahora bien, en términos de calidad, aunque la Ley 115 compromete a los actores (Estado, sociedad y familia, entes territoriales, ICFES, etc.) para regular su cumplimiento, los instrumentos existentes para alcanzarla son muy limitados y requieren ser reforzados y tener continuidad en el tiempo. *Para el caso de Medellín, las cifras señalan que si bien entre el 2009 y el 2012 se alcanzó una cobertura del 90 al 93% en la educación básica, el gobierno local reconoce que el nivel educativo en términos de calidad requiere mejorarse sustancialmente. A pesar de que se han realizado intervenciones para elevarla, está aún muy por debajo de los estándares nacionales e internacionales.*

En comparación con la educación superior de otras ciudades del país, en Medellín los avances son menores. La cobertura bruta está muy lejos de ser universal, llegando al 40,7% (2012), nivel que está muy por debajo del que registran Bogotá D. C. (86,6%)⁷ y el departamento de Santander (55,2%),⁸ ejemplos a seguir para mejorar la cobertura en educación superior. Varias son las medidas que se deben continuar fortaleciendo, o crear para avanzar en cobertura; entre ellas, reforzar el sistema de financiamiento, generar un programa de acompañamiento y orientación a los jóvenes con riesgo de deserción; equipar y ampliar la infraestructura educativa superior y revisar la pertinencia de la oferta en este ámbito según el área y el nivel de formación que el mercado laboral esté demandando.

Cobertura de la educación media y secundaria

*Los datos revelan que a nivel de la educación media e inicial se debe mejorar sustancialmente su cobertura neta y bruta.*⁹ Las mismas, aunque han mejorado en el lapso de estos tres años (2009 a 2012), no han alcanzado una cobertura universal,

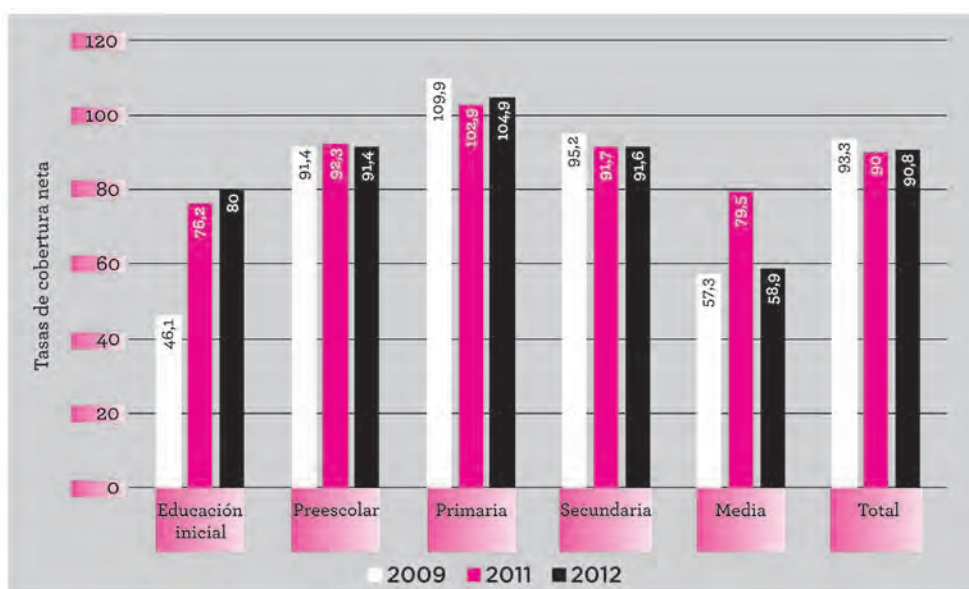
⁷ Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2013). Cálculos del Ministerio de Educación Nacional a partir del DANE y SNIES, con fecha de corte a marzo de ese año.

⁸ Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2013).

⁹ *Tasa de cobertura neta según nivel educativo* (primaria, básica secundaria, media y superior) (por 100 personas): mide la población que se encuentra matriculada en el nivel educativo *i* (preescolar, básica primaria, básica secundaria, media) y que cumple con el rango de edad normativo *n*, frente a la población ubicada en el rango de edad normativo *n* para cursar dicho nivel, multiplicado por 100. La tasa de cobertura neta excluye a los alumnos matriculados en extraedad y es utilizada para mostrar cuán eficiente es el sistema educativo para permitir que los estudiantes cursen los grados sin repetición y sin deserción. *Tasa de cobertura bruta según nivel educativo*

pues la cobertura neta presenta un déficit del 20 y del 41,1% (Gráfico 3.1, año 2012) en términos de la educación inicial y la educación media, respectivamente, y la cobertura bruta registra un déficit de 18 y 18,3% en estos niveles educativos (Gráfico 3.2, año 2012). Esto se debe, en el primer caso, a que sólo hasta hace unos pocos años la Alcaldía lanzó la política para atender la primera infancia, es decir, sólo a partir del gobierno de Alonso Salazar, y por primera vez a nivel local, se decidió masificar y reforzar la atención integral de los menores de 5 años por medio del programa Buen Comienzo.

_ Gráfico 3.1: Tasas de cobertura neta de educación básica. Medellín 2009, 2011 y 2012

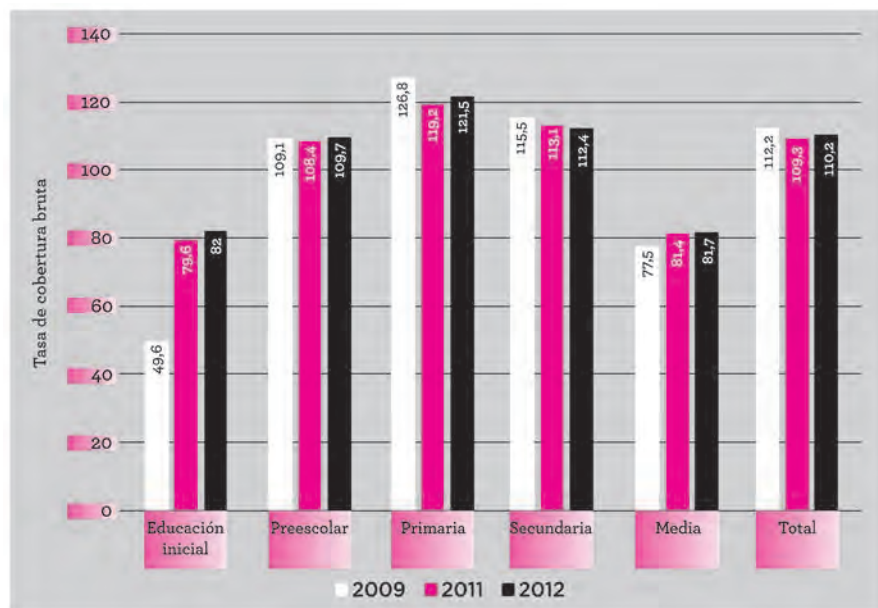


Se carece de datos para el año 2010.

_ Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

(por 100 personas): es la relación entre los efectivos escolares de cada nivel educativo y la población en edad teórica de cursar dicho nivel. Mide la población que se encuentra matriculada en el nivel educativo i (preescolar, básica primaria, básica secundaria, media) frente a la población ubicada en el rango de edad normativo n para cursar dicho nivel, multiplicado por 100. Esta tasa, a diferencia de la tasa de cobertura neta, sí contempla en su fórmula los alumnos matriculados en extraedad.

_ Gráfico 3.2: Tasas de cobertura bruta de educación básica. Medellín 2009, 2011 y 2012



Se carece de datos para el año 2010.

_ Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

En el segundo caso, el déficit en cobertura no obedece a falta de cupos oficiales en las instituciones educativas, sino más bien a factores ligados a la demanda. Se ha identificado que los denominados “factores asociados” explican en gran parte los bajos niveles de eficiencia interna (alta deserción, repitencia y extraedad) en la educación secundaria, que provocan una baja cobertura en la educación media. En otros términos, se observa una baja demanda de cupos en la educación media como consecuencia de las permanentes dificultades (económicas, familiares, afectivas, etc.) que debe enfrentar un estudiante para concluir la educación secundaria. Al terminar con dificultad el nivel secundario, el estudiante optará por no continuar su educación formal, abandonando definitivamente el sistema educativo y no ingresando a la educación media (ver Gráficos 3.1 y 3.2). Estos factores están muy asociados con las circunstancias socioeconómicas en las que vive gran parte de los jóvenes de la ciudad. Por esto mismo, no se puede pensar en mejorar la educación de la ciudad sin resolver, o al menos atenuar, muchos de estos problemas socioeconómicos.

Calidad de la educación media y secundaria

Deserción, repitencia y extraedad

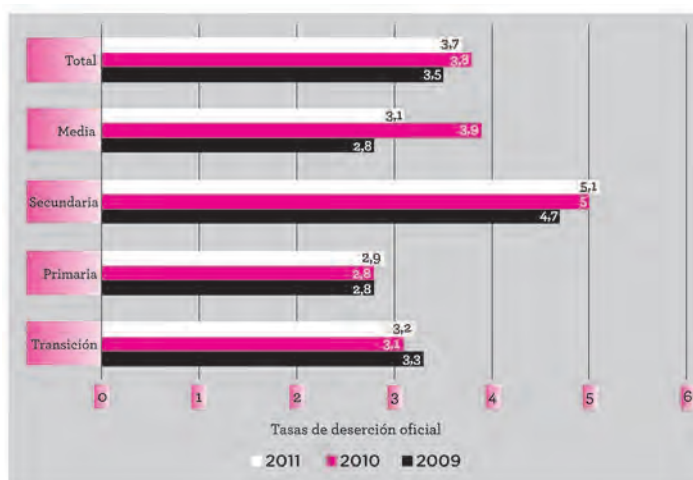
Gran parte del buen desempeño académico, de la incorporación laboral y del éxito profesional de un joven depende de la calidad de la educación recibida, por lo cual es fundamental medir con regularidad este aspecto y poder así tomar decisiones informadas encaminadas a liderar políticas para elevar la calidad educativa.

La medición de la calidad educativa se centra en dos grandes dimensiones, o conjunto de indicadores, que evalúan factores asociados y eficiencia educativa. Los primeros, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), son aquellas variables que inciden sobre actitudes, comportamientos y hábitos necesarios para que los jóvenes sean actores proactivos de su proceso educativo. Entre ellos se contemplan el nivel socioeconómico y cultural del estudiante, el nivel educativo de los padres, el ambiente o clima escolar de la institución educativa, etc. Los segundos, de más fácil medición y ampliamente usados, revelan el nivel de continuidad y permanencia, y el rendimiento académico de la población en el proceso educativo impartido por la institución educativa. Indicadores como las tasas de deserción, repitencia, extraedad y resultados de las pruebas Saber 11 dan cuenta de esta condición. A partir de estos últimos, se observa que, en general, el mayor déficit de cobertura se encuentra en el nivel medio (educación media) e inicial; los mayores niveles de deserción, repitencia y extraedad se presentan en la educación secundaria (ver Gráficos 3.3, 3.4 y 3.5).

Se ha identificado que los factores que tienen alta incidencia sobre la deserción (en la población total de jóvenes de Medellín) y, por consiguiente, en los mayores niveles de repitencia y extraedad (ver Gráficos 3.4 y 3.5), son, en su orden, según el *Informe de calidad de vida de Medellín* del 2012:

los problemas económicos del hogar, el bajo rendimiento académico, la poca valoración del estudio por parte de los estudiantes y la falta de acompañamiento de los padres. Entre los factores de mediana incidencia están la separación de los padres (ausencia de figura paterna), los conflictos familiares, la falta de comunicación entre padres e hijos, la indisciplina, las amistades por fuera del colegio y la falta de comunicación entre directivos, docentes y padres de familia (Medellín Cómo Vamos, Proantioquia, 2012).

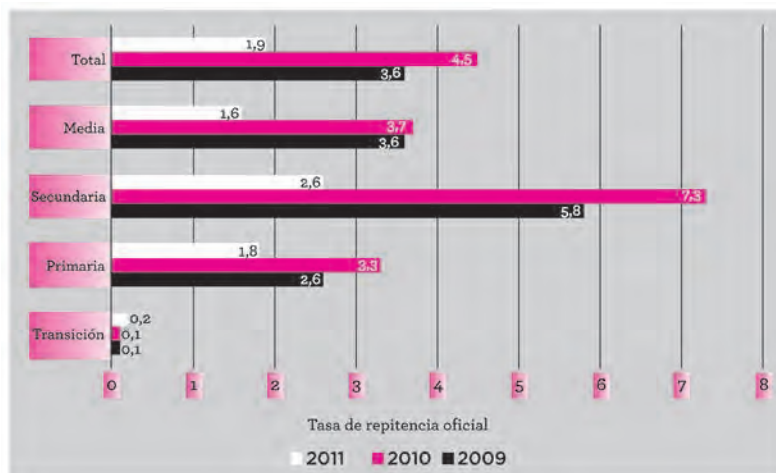
_ Gráfico 3.3: Tasas de deserción oficial por niveles, 2009 a 2011



Para la tasa de deserción no se cuenta con información para el 2012, pues ésta se construye a partir de los datos reportados a mitad del año siguiente en el formulario DANE C600.

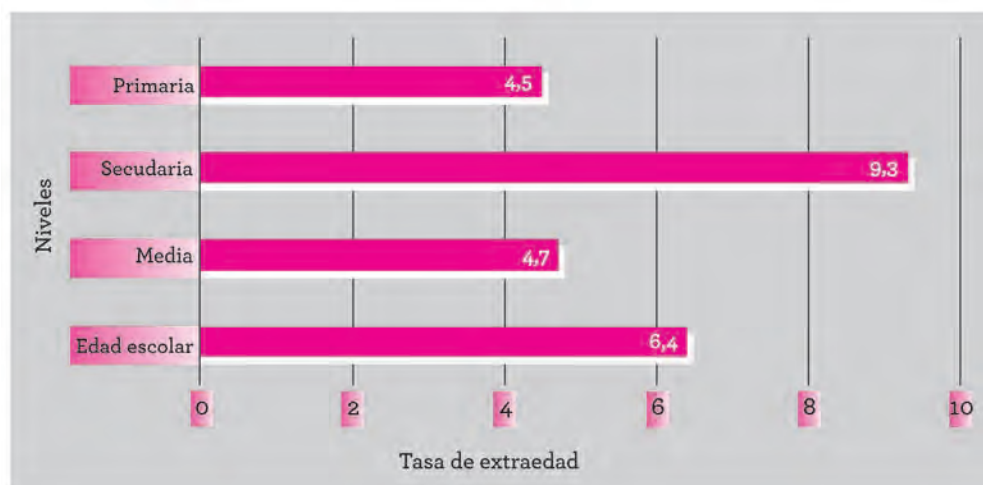
_ Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

_ Gráfico 3.4: Tasas de repitencia oficial por niveles, 2009 a 2011



_ Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

_ Gráfico 3.5: Tasa de extraedad por niveles, 2012



En la tasa oficial se incluyen estudiantes oficiales y de contratación.

_ Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

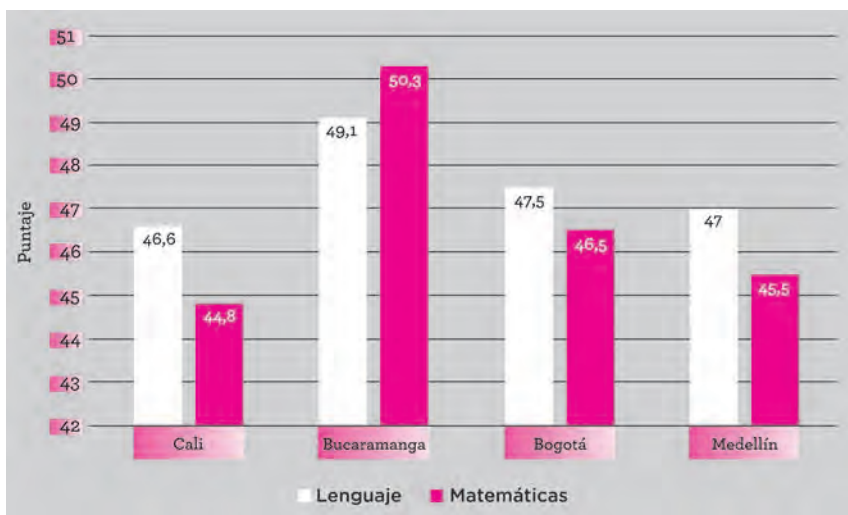
Igualmente, pero en menor grado de incidencia, se identifican la pertinencia (la capacidad de la institución educativa de hacer que el estudiante valore el estudio como un medio para avanzar en su proyecto de vida) y las dificultades de comunicación entre los docentes y la familia o acudiente del estudiante (Medellín Cómo Vamos, Proantioquia, 2012).

Se deben, por lo tanto, adoptar medidas que contrarresten los efectos negativos que los factores asociados tienen sobre la permanencia y la continuidad de los jóvenes en el ámbito educativo, esencialmente sobre aquellos aspectos en los cuales se puede tener injerencia, como la calidad del ambiente escolar, es decir, la convivencia entre los miembros de la comunidad educativa; el compromiso de los padres; la capacidad de la institución educativa de hacer de los estudiantes seres motivados y comprometidos con su proceso formativo; la pertinencia del conocimiento y la creatividad pedagógica; la oferta extracurricular variada e innovadora y la seguridad al interior de la institución educativa. Además, se deben adoptar políticas y programas enfocados a facilitar los costos asociados a la educación que debe asumir el estudiante, como el transporte y los útiles escolares.

Rendimiento académico

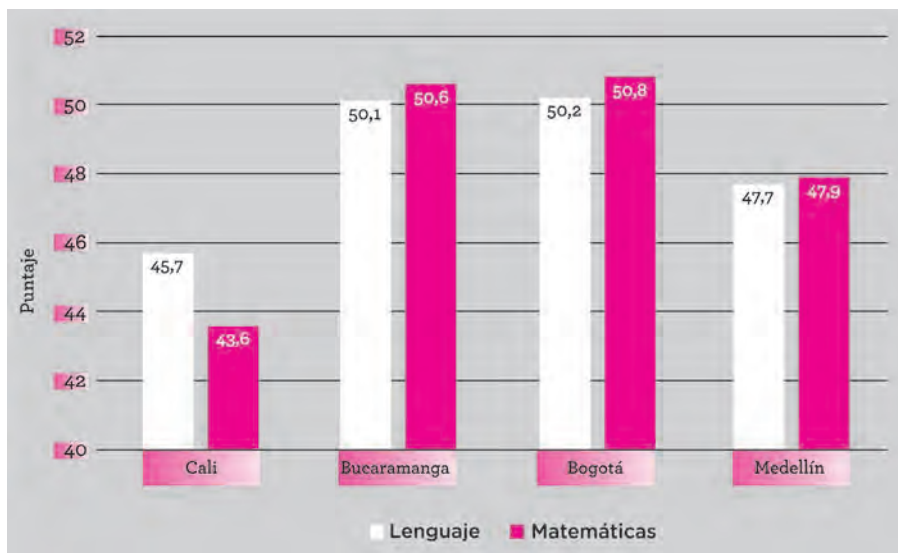
Por medio de las pruebas Saber, el sistema educativo colombiano busca medir el rendimiento académico (otro de los aspectos de la calidad educativa con la que egresan los estudiantes, es decir, el nivel adquirido por el estudiante en las competencias que el sistema busca desarrollar en éste). Se observa que los resultados obtenidos en el año 2012 en las pruebas Saber 11 por las instituciones educativas oficiales de Medellín (47 y 45,5 de puntaje en lenguaje y matemáticas, respectivamente), se encuentran por debajo de los niveles alcanzados en Bucaramanga (49,1 lenguaje y 50,3 matemáticas), Bogotá (47,5 lenguaje y 46,5 matemáticas) y Cali (46,6 lenguaje y 44,8 matemáticas) (ver Gráfico 3.6). En cambio, con relación a las instituciones educativas privadas, Medellín registra promedios superiores a los de Cali, pero continúa por debajo de Bogotá y Bucaramanga (ver Gráfico 3.7). Obsérvese que Bucaramanga es el municipio con los mejores promedios en ambas áreas dentro de este conjunto de ciudades principales, el cual se debe considerar como un ejemplo exitoso y como referente o meta a alcanzar con la finalidad de mejorar los resultados de las pruebas Saber 11 en Medellín y, por ende, el rendimiento y la calidad académica.

_ **Gráfico 3.6:** Principales ciudades colombianas: Saber 11, matemáticas y lenguaje. Colegios oficiales, 2012



_ **Fuente:** Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>. Datos tomados del ICFES.

Gráfico 3.7: Principales ciudades colombianas: Saber 11, matemáticas y lenguaje. Colegios privados, 2012



Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>. Datos tomados del ICFES.

Por otra parte, si se comparan las instituciones educativas oficiales y privadas de Medellín, entre ambas existe una diferencia clara en términos de la calidad educativa. Las instituciones educativas privadas ofrecen una mejor formación en el área de matemáticas, ya que en el año 2012 registran 2,4 puntos por encima del promedio obtenido por las instituciones educativas oficiales (ver Gráfico 3.8). En el área de lenguaje, la diferencia es menos notoria; sin embargo, las instituciones educativas privadas también presentan un mejor desempeño en esta área (ver Gráfico 3.9). Tal superioridad se refleja cuando se observa el comportamiento tendencial de ambos tipos de instituciones a lo largo del periodo 2007-2012: en estos años, las instituciones educativas privadas han registrado mejores promedios en ambas áreas con respecto a las instituciones educativas oficiales. Sin embargo, se observa una disminución en el puntaje promedio en la prueba de lenguaje para ambos sectores educativos.

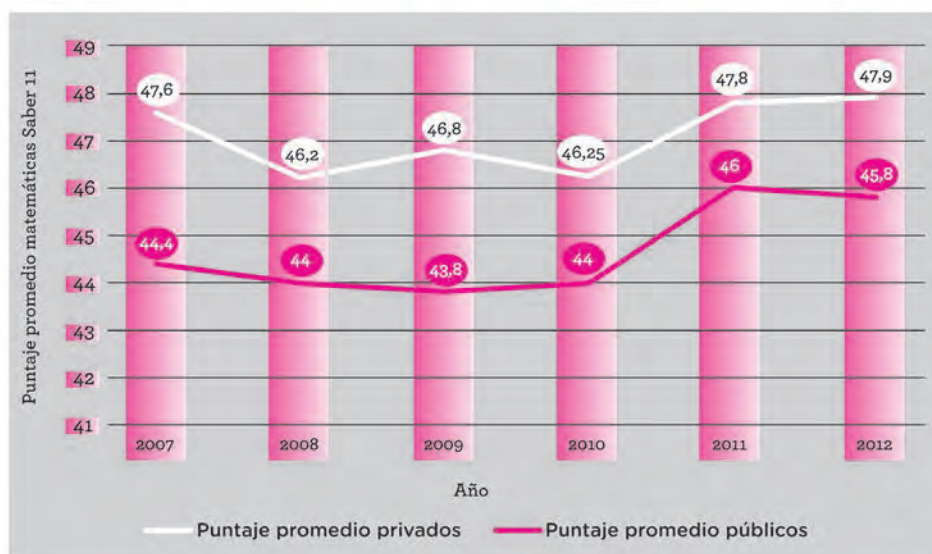
Estos resultados deben ser superados con políticas estructurales que mejoren el sistema de enseñanza, dando alta importancia a mejorar la calidad del recurso humano y el método de enseñanza; se requiere también una formación centrada en la solución de problemas de contexto, trascendiendo la formación que se limita a

impartir conocimiento teórico, para desarrollar competencias¹⁰ en el estudiante. Es decir, se debe buscar que el estudiante desarrolle de manera simultánea e integral las tres dimensiones: el conocer, el hacer y el ser, que le permiten desenvolverse con criterio y estratégicamente para el logro de sus objetivos en su vida académica, laboral y personal.

Cobertura en educación superior

En Colombia, el sector educativo con menor cobertura es claramente la educación superior. Sin embargo, ha mejorado progresivamente desde el 2008, en parte como respuesta a la política municipal de aumentarla mediante varios programas de financiamiento, siendo el programa de becas del Fondo EPM el más destacado, el cual, a marzo del 2012, tenía 19.527 beneficiarios (ver Gráfico 3.10).

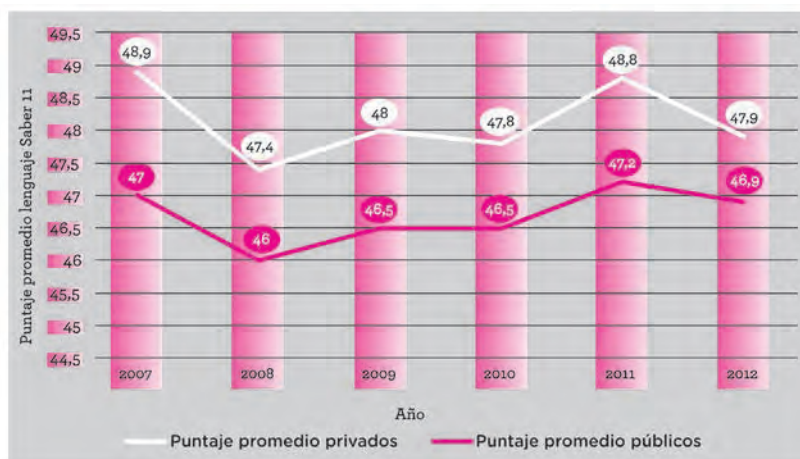
_ **Gráfico 3.8:** Prueba matemáticas, puntaje promedio, ICFES. Colegios públicos y privados de Medellín, 2007-2012



_ **Fuente:** Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>. Datos tomados del ICFES.

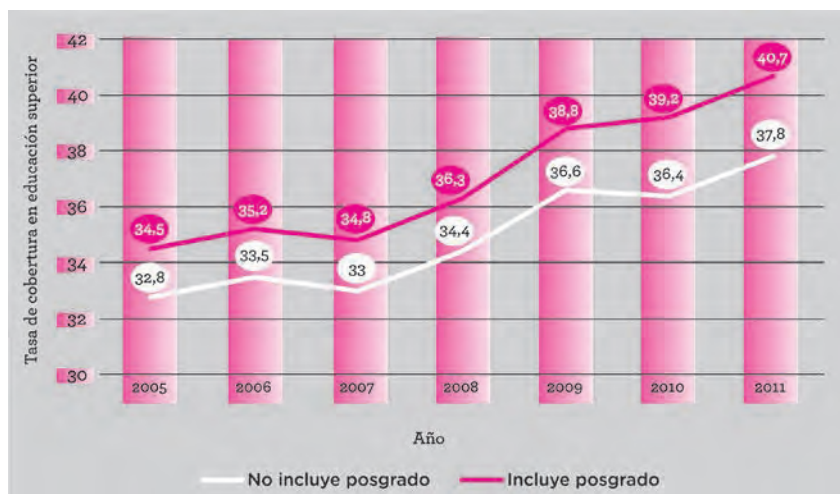
_ ¹⁰ La *competencia* es la capacidad de desenvolvimiento y manejo que le da un individuo a una situación o problema específico, integrando las tres dimensiones que él emplea para dar solución al problema. Estas tres dimensiones son: el ser, el conocer y el hacer.

Gráfico 3.9: Prueba lenguaje, puntaje promedio, ICFES. Colegios públicos y privados. Medellín. 2007-2012



Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>. Datos tomados del ICFES.

Gráfico 3.10: Tasa de cobertura en educación superior. 2005 a 2011



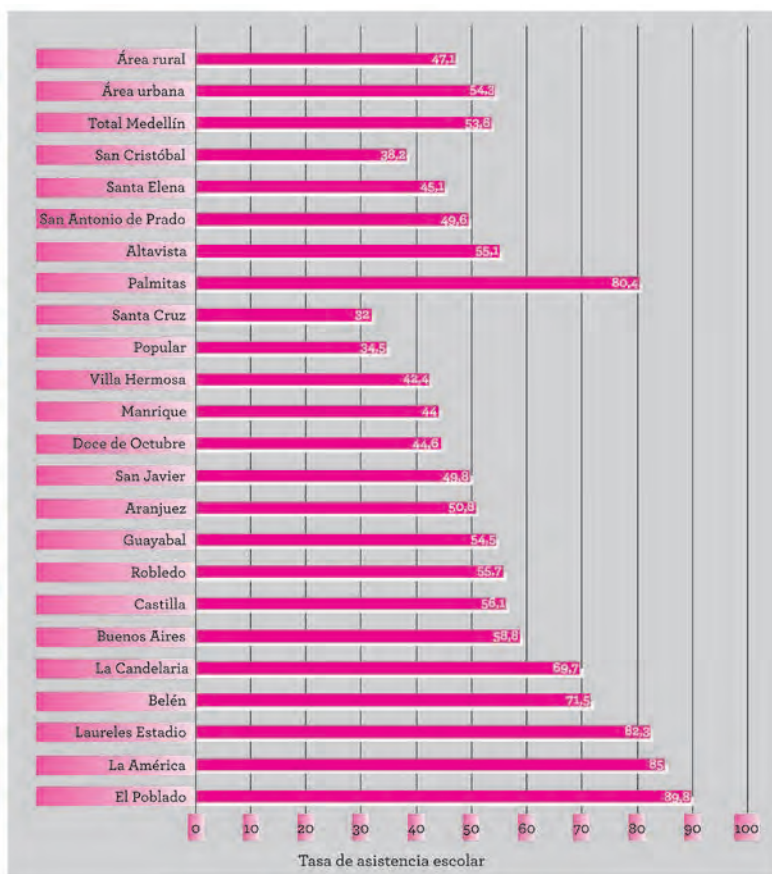
Cálculos basados en el SNIES, Ministerio de Educación, para matrícula a 22 de noviembre del 2012. DANE para población: las edades incluidas en el denominador van de 18 a 24 años. La matrícula anual es un promedio de las dos matrículas semestrales.

Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

_ DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DE LA POBLACIÓN JOVEN DE MEDELLÍN

Es esencial contrarrestar las causas de esta baja cobertura, entre ellas la enorme inequidad en la generación y la distribución del ingreso que caracteriza a la ciudad. Obsérvese que la tasa de asistencia escolar (17 a 21) es muy desigual entre las comunas, reflejando la gran inequidad social. Las comunas con mejores niveles de ingreso (El Poblado, La América, Laureles/Estadio y Belén) tienen más posibilidades de ingresar a la educación superior que las de menores ingresos (las restantes). En cuanto a los corregimientos, estos tienen niveles de asistencia no superiores al 55,1% (es decir, posibilidades reducidas de ingresar a la educación superior), a excepción de Palmitas, que posee una tasa de asistencia del 80,4% (ver Gráfico 3.11).

_ **Gráfico 3.11:** Tasa de asistencia escolar, población 17 a 21 años, según área rural y urbana, Medellín. 2013



_ **Fuente:** Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2013), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medell-n-2013>.

Para mitigar este grave problema, se deben ampliar los mecanismos de financiamiento y afinar las estrategias de acceso; por ejemplo, no sólo tener en cuenta los fondos locales, sino también los nacionales, como los créditos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y mejorar la información y la asignación del recurso para que más estudiantes accedan a este apoyo. Igualmente, afinar las estrategias de permanencia de los jóvenes en la educación superior, que mitiguen aquellos factores asociados a ella que inciden fuertemente en la deserción a este nivel.

A finales del 2014, el Gobierno central aprueba 10 mil créditos –becas condonables– para educación superior en las mejores universidades del país (acreditadas en alta calidad), los cuales va a canalizar por medio del Icetex y a asignar según el puntaje del Sisbén, sistema de asignación de recursos de un nivel de precisión muy alto y superior al empleado por el fondo de becas de EPM. Este programa contempla un puntaje diferencial, según si el Sisbén ubica al joven entre las principales catorce ciudades, en otras cabeceras o en zona rural. La única condición para condonar el crédito es la obtención del título profesional por parte del beneficiario del programa.

Este programa no sólo contempla una financiación del 100% del costo de la formación y de la manutención; también les exige a las universidades crear un sistema de apoyo al beneficiario, para garantizar que no se retire de sus estudios. Igualmente, implica ampliar la infraestructura universitaria (varias universidades públicas del país requieren más personal docente idóneo, ampliar y mejorar sus instalaciones ante la sobrepoblación estudiantil que registran y ante la necesidad de garantizar cobertura de calidad). Si bien este programa no contempla un proyecto de ley que en la actualidad se está cursando en el Congreso, tiene como objetivo responder a esta necesidad, que debe ser atendida, pues de lo contrario se puede perjudicar seriamente la calidad educativa superior.¹¹ Adicional a estas medidas, también es fundamental que el gobierno local revise y evalúe con regularidad la pertinencia de la oferta educativa superior según área y nivel de formación que el mercado laboral esté demandando, para garantizar la absorción del capital humano por parte del sector productivo y así propiciar que la población joven cuente con una buena inserción laboral.

Acceso a internet

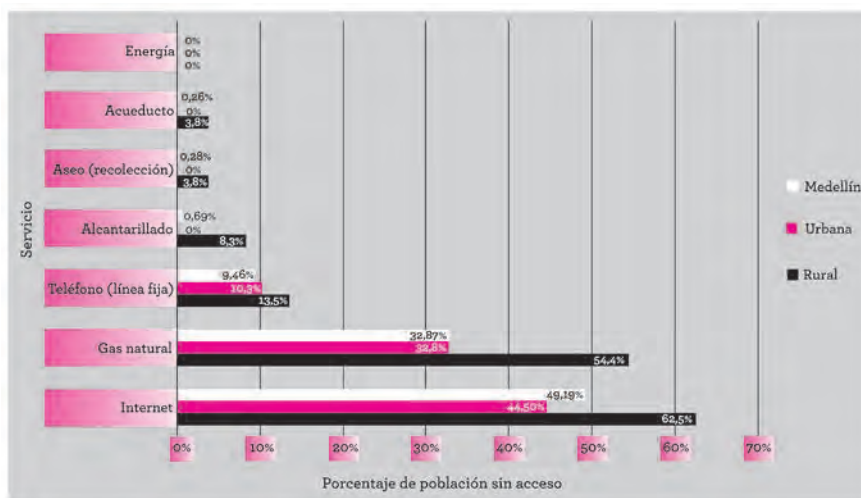
Los desarrollos educativos actuales plantean una formación centrada en las competencias del siglo XXI, gracias a las cuales el individuo estará en la capacidad de autogestionar su conocimiento, liderar proyectos de innovación, trabajar de manera colaborativa, responder a las exigencias de un mercado laboral fuertemente

¹¹ Declaración de la Ministra de Educación en entrevista televisada, 2 de octubre del 2014.

competitivo, etc. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), entre ellas internet, cumplen un papel fundamental en este proceso de formación, pues la apropiación de las mismas (el dominio de las TIC), por medio de metodologías pedagógicas pertinentes, permite desarrollar estas competencias. Por eso, la cobertura universal de internet se convierte en una condición necesaria que debe lograrse especialmente a nivel de la población joven de Medellín, pues es ella la población principal en formación y, en consecuencia, el principal capital humano a mediano y a largo plazo de la ciudad

Los datos señalan una situación preocupante en términos de la cobertura del servicio de internet; no sólo no llega a un porcentaje significativo de la población joven urbana (44,5%) y rural (62,5%), sino que, además, los jóvenes rurales se encuentran en clara desventaja, pues el 18,4% adicional no cuenta con cobertura (ver Gráfico 3.12). Medellín debe superar esta realidad si quiere continuar fortaleciendo su política de internacionalización del municipio, la cual sólo tendrá éxito si cuenta con una población competente a nivel global, requisito que como mínimo implica garantizar una provisión universal (del 100%) del servicio de internet. Para mejorar sustancialmente su acceso, se deben tomar múltiples medidas que contribuyan, en suma, a disminuir significativamente la brecha digital como, por ejemplo, crear mecanismos de financiación para acceder a equipos (computador portátil) e internet domiciliario, liderar programas muy bien estructurados y amplios de uso de las TIC en las instituciones educativas y otros centros de formación, mejorar la inversión para ampliar la cobertura en zona rural y mejorar la calidad de la infraestructura tecnológica.

Gráfico 3.12: Porcentaje de la población joven que no tiene acceso a servicios públicos



Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

Salud juvenil

Se han identificado cinco factores que afectan seriamente el bienestar físico, mental y social (salud) de los jóvenes de Medellín: el embarazo adolescente, el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, la discapacidad permanente, y el grado y tipo de accidentalidad, provocado principalmente por accidentes vehiculares y de trabajo. Estas problemáticas deben ser intervenidas por programas bien planificados, integrales y a largo plazo.

Salud sexual y reproductiva: embarazo y fecundidad adolescente

El *embarazo adolescente* (se considera que se presenta entre los 10 y los 19 años) significa pobreza a perpetuidad. Existe una estrecha relación entre la maternidad adolescente y la pobreza: una madre adolescente tiene una mayor probabilidad de abandonar los estudios, entorpeciendo su proceso de acumulación de capital humano y, por ende, menores posibilidades de acceso al mercado laboral y de garantizar un trabajo digno y de avance progresivo en su calidad de vida. Esta condición incide fuertemente en su hijo(s), pues a menor nivel de educación menores ingresos y, en consecuencia, el(los) hijo(s) está(n) expuesto(s) a un hogar con una alta inestabilidad económica y a una baja posibilidad de acceder a una educación de calidad, generándose una espiral que transmite la pobreza a otras generaciones.

Según el Departamento para la Prosperidad Social (2014), en los últimos 15 años (1996 a 2011) ha aumentado en Colombia el embarazo adolescente en el grupo de edad de 15 a 19 años, dificultando el cumplimiento de los objetivos del Desarrollo del Milenio. Esta situación obliga a ampliar y mejorar los lineamientos de prevención, pues si bien ha habido múltiples esfuerzos educativos encaminados a revertir esta realidad, no se ha logrado el impacto esperado, ya que precisamente el enfoque de las políticas de planificación familiar y de educación sexual ha sido netamente instrumentalista. Se requiere ampliar el alcance de intervención, pues éste se ha limitado al componente reproductivo de la sexualidad, a los métodos anticonceptivos, al aborto y a las infecciones de transmisión sexual, desconociendo la dimensión afectiva, comunicativa y social, fuertes determinantes de esta realidad (Flórez y Soto, 2007: 41-74).

Para Flórez y Soto (2007: 41-74), la fecundidad adolescente está determinada por los factores próximos, los socioeconómicos y del hogar, y la socialización (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, 2014). Los factores próximos están

relacionados con el inicio de la sexualidad y el conocimiento y uso de los métodos anticonceptivos. Los factores socioeconómicos y del hogar están asociados con el ambiente educativo en el hogar, el tipo de estructura familiar, los antecedentes previos de embarazos adolescentes en las familias, etc. Por último, el factor socialización, la variable al parecer más determinante del embarazo adolescente, está vinculado con las dinámicas de socialización con pares que influyen en los comportamientos sexuales, pues se ha observado que la principal fuente de información de los adolescentes sobre la sexualidad proviene de sus compañeros de estudio; los adolescentes inician su vida sexual porque perciben que sus pares ya la han iniciado (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

En tal sentido, a partir de la Ley General de Educación de 1994 (que contempla como uno de sus objetivos el desarrollar una sana sexualidad por medio de la construcción de la identidad sexual, permitiendo preparar al individuo a una vida familiar responsable) se proponen:

acciones encaminadas al empoderamiento de las adolescentes en relación a [sic] su autocuidado, al desarrollo de redes de apoyo con base en las tendencias observadas y en fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional que involucre tanto a la familia, como a la comunidad y las instituciones para formular e intervenir en los determinantes que conducen a este fenómeno (Colombia, Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

Con respecto a Medellín, aunque el embarazo adolescente ha disminuido, aún permanece en niveles elevados, realidad que independiente de su magnitud cuantitativa siempre va a ser preocupante por las implicaciones, a mediano y largo plazo, que representa para la joven y su hijo(a), como bien se ha explicado.

Por otra parte, este fenómeno, que se podría catalogar de endémico, se presenta en la ciudad en niveles altamente dispares entre las comunas y los corregimientos, registrándose a lo largo de un rango muy amplio: se observan tasas que van desde 6,1 a 63,1% (ver Tabla 3.11). Así, el Popular es la comuna con la más alta tasa de fecundidad adolescente (63,1%), la cual supera en 57 puntos porcentuales a la comuna de El Poblado (6,15%), la de menor tasa de fecundidad. Esta problemática que aqueja principalmente a 10 de las 16 comunas: Popular (63,1%), Santa Cruz (48,4%), Manrique (48,5%), La Candelaria (41,5%), Aranjuez, Robledo (43,2%), Villa Hermosa (44,7%), San Javier (42,5%), Guayabal y el Doce de Octubre, aquellas con el nivel socioeconómico más bajo (estratos 1 y 2), a excepción de Guayabal (estrato 3). Palmitas es el corregimiento con los más altos índices en relación con esta problemática.

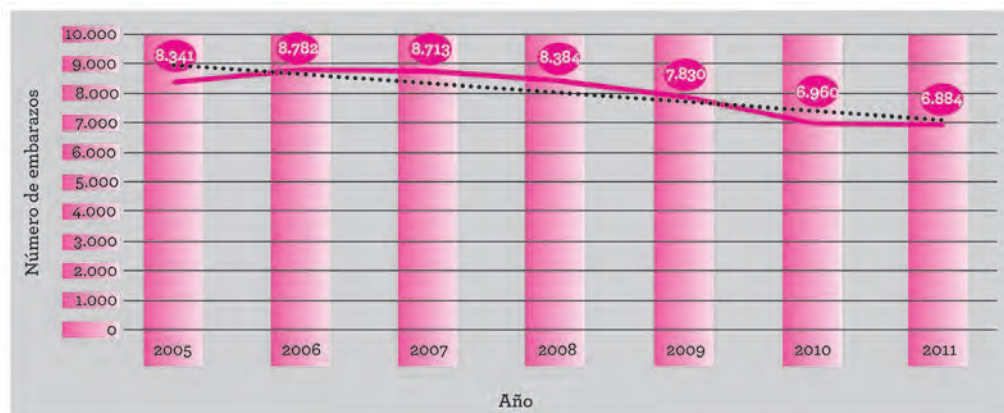
Tabla 3.11: Tasa de fecundidad adolescente de 10 a 19 años por comuna y corregimiento de Medellín, 2011-2013. Tasa por mil

Comuna		2011	2012	2013
1	Popular	69,9	60,3	63,1
2	Manrique	51,0	54,0	48,5
3	Santa Cruz	53,5	47,5	48,4
4	Villa Hermosa	48,0	49,1	44,7
5	Robledo	39,3	37,6	43,2
6	San Javier	50,1	47,1	42,5
7	La Candelaria	50,1	41,0	41,5
8	Buenos Aires	45,5	40,9	40,1
9	Aranjuez	43,0	42,3	38,3
10	Doce de Octubre	34,4	34,2	31,7
11	Castilla	29,1	27,2	28,1
12	La América	22,7	21,4	21,1
13	Guayabal	24,9	22,2	20,9
14	Belén	22,8	23,6	19,3
15	Laureles/Estadio	11,6	6,0	6,1
16	El Poblado	5,4	5,2	6,1
Corregimiento		2011	2012	2013
1	Palmitas	18,5	59,2	42,7
2	Altavista	26,6	28,4	25,1
3	San Cristóbal	20,7	22,7	23,5
4	San Antonio de Prado	21,9	20,5	19,8
5	Santa Elena	16,2	22,3	18,3

Datos preliminares para el 2013.

Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2013), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medell-n-2013>.

Gráfico 3.13: Número de embarazos (total nacidos vivos + defunciones fetales) en adolescentes entre 10 y 19 años, 2005 a 2011. Medellín

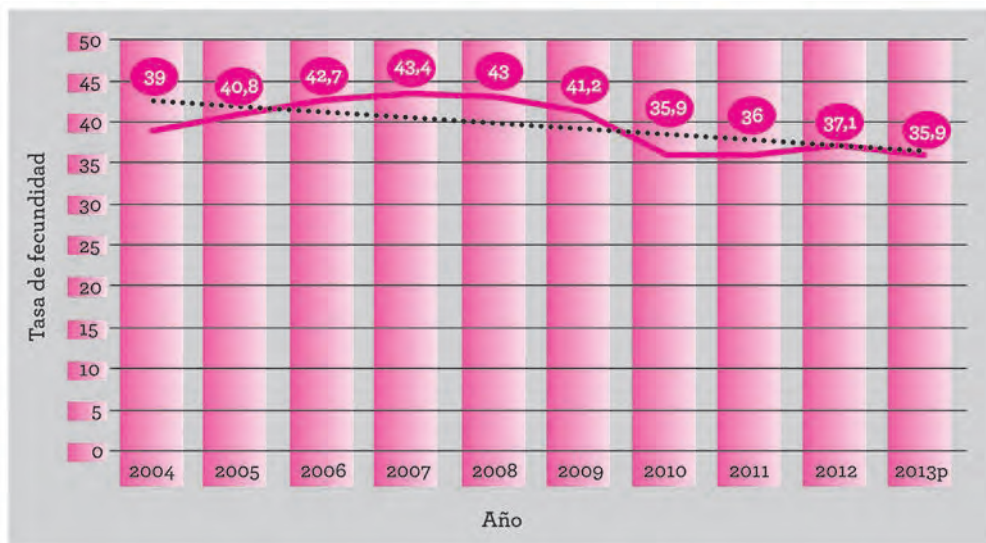


Fuente: Medellín, Secretaría de Salud de Medellín (2011), “Embarazo adolescente 1999 a 2011” [documento de trabajo], Medellín, copia de autora.

Asimismo, al ser la condición socioeconómica un factor altamente determinante en este fenómeno, no es de extrañar que las tasas más altas de fecundidad se presenten en las comunas con estratos (1 y 2) más bajos (o con condiciones socioeconómicas más precarias). El Popular es la comuna con la media de estrato más baja entre la población joven (ver Tabla 3.10), y las tasas menos altas se registran en las comunas con estratos más altos (El Poblado y Laureles/Estadio, estratos 5 a 6). Por otra parte, aunque los corregimientos expresan una media –en cuanto al estrato– similar a las comunas con estratos más bajos (1 y 2), estos no presentan tasas de fecundidad tan altas (a excepción de Palmitas), lo cual quiere decir que los corregimientos aún no están permeados por ciertas dinámicas sociales propias de estas comunas, hecho que contribuye a una menor presencia de este fenómeno.

Se suelen utilizar tres grupos etarios para registrar la evolución en el número de embarazos y en la tasa de fecundidad: el primero está comprendido de los 10 a los 19 años, el cual se subdivide en dos, de 10 a 14 años y de 15 a 19 años. En el grupo que consolida la información, de 10 a 19 años, se observa que si bien el número de embarazos y la tasa de fecundidad presentan un comportamiento tendencial descendente (a lo largo del horizonte temporal del 2005 al 2011 y del 2004 al 2013 respectivamente; ver Gráficos 3.13 y 3.14), a nivel desagregado por comuna y corregimiento se tiene que en 8 de las 21 entidades territoriales se manifiesta un repunte o aumento leve entre el 2012 y el 2013 de la tasa de fecundidad. Esto implica que se deben liderar políticas en dichas comunas, que se enfoquen en implementar estrategias acordes a los aspectos mencionados.

Gráfico 3.14: Tasa de fecundidad (total nacidos vivos) adolescente de 10 a 19 años, 2004 a 2013. Medellín. Tasa por mil



Los datos del 2013 son preliminares.

Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2013), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medell-n-2013>.

Suicidio

Aunque el suicidio es un *problema evitable de salud pública*, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), para el año 2020 crecerá el 50%, tendencia que es altamente preocupante en la población joven, pues sus tasas de suicidio están en aumento, “hasta el punto que ahora estos son el grupo de mayor riesgo en un tercio de los países del mundo, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo” (OMS, 2012).

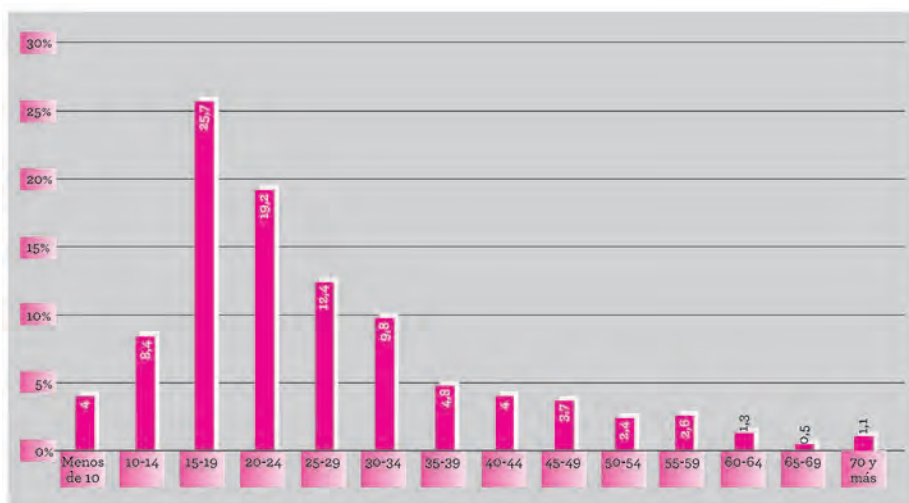
Según Eileen Brooke, la OMS define el *intento de suicidio* como:

cualquier acción mediante la cual el individuo se causa una lesión, independientemente de la letalidad del método empleado y del conocimiento real de su intención, este debe verse a la luz de los conocimientos actuales como falla de los mecanismos adaptativos del individuo a su medio ambiente, provocado por una situación conflictiva actual o permanente que genera un estado de tensión emocional, o como consecuencia de diversas causas (citada por Arias Gutiérrez *et al.*, 2009).

En Medellín, esta problemática se presenta en mayor porcentaje en las mujeres (58%)¹² que en los hombres (42%) (Medellín, Subsecretaría de Salud Pública, 2013). Según el número de casos notificados en la ciudad, se calcula que durante los últimos años ocurren por día de 5 a 6 intentos de suicidio, reportándose en promedio 1.800 intentos anuales aproximadamente. Hay años en los que asciende casi a 2.000; en el 2013 se reportaron 2.226 casos (Medellín, Subsecretaría de Salud Pública, 2013).

En el 2013, la tasa de intento de suicidio fue de 92,1 intentos por cada 100 mil habitantes (Medellín, Subsecretaría de Salud Pública, 2013). La mayoría (57,3%) de las personas que lo intentó tenía entre 15 y 29 años de edad; en forma acumulada, el 69,7% de los casos fueron personas con 29 años o menos (ver Gráfico 3.15). Por otra parte, para el 2013, el *Informe epidemiológico de conducta suicida y trastornos desde el registro individual de prestación de servicios de salud (RIPS)* de la Subsecretaría de Salud Pública de Medellín (2013) señala que las comunas que presentaron mayores casos de intento de suicidio (las tasas más altas) fueron: Villa Hermosa, La Candelaria y Buenos Aires. Las tres, con tasas que oscilan entre el 96,4 y el 123,2% (tasa por 100 mil habitantes) de intentos de suicidio por cada mil habitantes.

_ **Gráfico 3.15:** Distribución porcentual de los casos de intento de suicidio según grupo de edad. Medellín, 2013

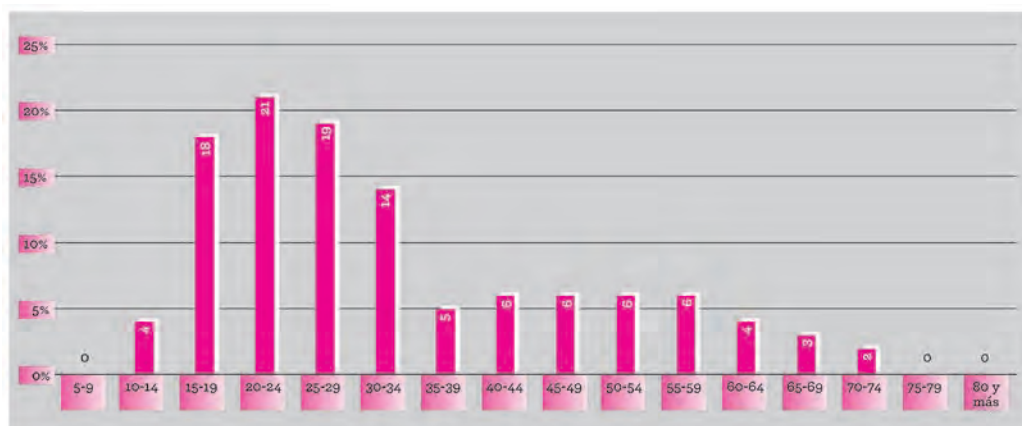


_ **Fuente:** Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2013), *Informe epidemiológico de conducta suicida y trastornos desde RIPS*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

¹² Las tasas que se presentan en este apartado son el número de casos que se reportan por cada 100 mil habitantes.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, *el suicidio es la cuarta forma de muerte violenta en Colombia*; de cada 100 mil habitantes, 4,08 personas se suicidan. Además, en el país, por cada mujer se quitan la vida cuatro hombres (Medellín, Subsecretaría de Salud Pública, 2013). En Medellín, del total de suicidios que se registran, el 28,9% son cometidos por mujeres, y el 71,1%, por hombres, es decir, por cada mujer, 2,46 hombres se suicidan (Medellín, Subsecretaría de Salud Pública, 2013). En la ciudad, el grupo etario de los 20 a los 24 años es el que reporta una mayor tasa de suicidio (21%) del total de casos registrados. Este grupo se encuentra inserto en el grupo poblacional que más se suicida, los jóvenes de 15 a 29 años, donde se reporta el 58% de los casos, tasa que es seguida por el grupo etario de 30 a 34 años, el cual registra el 14% de los suicidios (Medellín, Subsecretaría de Salud Pública, 2013) (ver Gráfico 3.16).

_ **Gráfico 3.16:** Distribución porcentual de las defunciones por suicidio según grupos de edad. Medellín, 2013

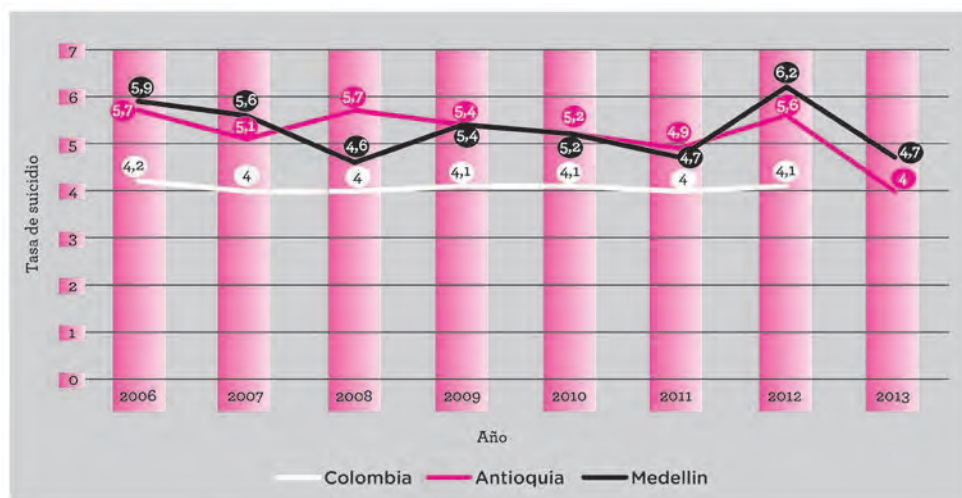


Información sujeta a verificación y cambios.

_ **Fuente:** Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2013), *Informe epidemiológico de conducta suicida y trastornos desde RIPS*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

Medellín, en la última década, presenta tasas de mortalidad por suicidio superiores a la tasa promedio del país y representa el 40% de los casos de Antioquia. En el año 2013 se registraron 114 suicidios (35 menos que el año 2012); esto representa una tasa de 4,7 por cada 100 mil habitantes, la cual, con relación al año 2012, se traduce en 0,75 suicidios menos (Medellín, Secretaría de Salud, 2013) (ver Gráfico 3.17).

Gráfico 3.17: Comparativo de tasas de suicidio en Medellín, Antioquia y Colombia. Años 2006 a 2013, Medellín



No se obtuvo el dato de Colombia para el año 2013.

Fuente: Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2013), *Informe epidemiológico de conducta suicida y trastornos desde RIPS*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

Las personas que intentan suicidarse no buscan como objetivo la muerte; por el contrario, su intención es llamar la atención e incidir sobre una problemática que tienen. En tal sentido, las personas que lo intentan recurren a mecanismos menos letales (farmacéutica, química o plaguicida) que los que se identifican en el suicidio consumado, en el cual se suele emplear el ahorcamiento y el arma de fuego.

La edad y el sexo son variables que se asocian con el intento de suicidio y el suicidio consumado. *Las mujeres son las que más intentan suicidarse, mientras los hombres son los que más llevan a cabo el suicidio consumado.* Ahora bien, el grupo de edad más vulnerable son los y las jóvenes y adultos(as) jóvenes. *Ambas manifestaciones, tanto el intento de suicidio como el suicidio consumado, son en muchos casos prevenibles y pueden ser abordadas desde una política pública que desarrolle programas orientados a intervenir en los factores protectores y de riesgo;*¹³

¹³ Tanto los factores protectores como de riesgo están íntimamente ligados con los patrones familiares (la calidad de las relaciones familiares), la predisposición genética, el perfil psicológico de la persona y sus competencias de relacionarse con sus pares o con otras personas, los factores culturales (por ejemplo, hay un riesgo más alto de comportamiento suicida entre los pueblos indígenas que entre los no indígenas) e igualmente entre la población que sufre discriminación (como la población carcelaria, la población homosexual, la población migrante por conflicto bélico u otras

se debe, igualmente, sensibilizar sobre la importancia de este tema y desmontar el fuerte tabú que lo rodea. Por otra parte, se deben superar las barreras del subregistro y comprometer aún más otros sectores diferentes al sector salud, como, por ejemplo, los de la educación, el mundo laboral, la policía, la justicia, la religión, el derecho, la política y los medios de comunicación. En suma, los programas de tratamiento de esta problemática requieren de un enfoque innovador, integral y multisectorial (OMS, 2012).

Consumo de sustancias psicoactivas

El consumo de sustancias psicoactivas (SPA, *Substances psychoactives*) puede perjudicar, a corto o a largo plazo, seriamente la salud física y mental de la persona y su calidad de vida, como, por ejemplo, afectar su desarrollo individual y sus relaciones familiares, sociales y laborales. Entre los efectos nocivos se destacan los efectos crónicos en la salud, los efectos biológicos y los efectos negativos sobre el ámbito social del individuo (Organización Panamericana de la Salud, 2005).

Medellín y su área metropolitana no sólo ocupa, en el 2013, los primeros lugares a nivel nacional de inicio del consumo, consumo reciente (último año) y consumo abusivo y dependiente de SPA; también el consumo de éstas ha aumentado del 2008 al 2013 a nivel local. Según el *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia* (realizado en el 2008 y el 2013) y el *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar* (del 2011), en Colombia y en Medellín tanto el inicio del consumo de SPA como su consumo riesgoso y perjudicial se presentan en edades tempranas.¹⁴ Sin embargo, Medellín supera en prevalencia¹⁵ de consumo riesgoso y perjudicial de alcohol, y abuso y dependencia de otros SPA, a Colombia (es decir, a todo el agregado nacional) (ver Tabla 3.12). Además, Medellín siempre se

causas), sociodemográficos (el nivel educativo y la situación económica del que goza la persona) y acontecimientos traumáticos durante la niñez (víctima de violencia física o mental, abuso o aislamiento).

¹⁴ Los términos técnicos usados en este análisis son: prevalencia en el consumo de inicio (conocido también con el término de “incidencia”); prevalencia en el consumo reciente último mes; prevalencia en el consumo reciente último año; prevalencia de tiempo de vida o prevalencia de vida; prevalencia en el consumo riesgoso y perjudicial (término que se utiliza exclusivamente para el consumo de alcohol) y prevalencia en el consumo abusivo o dependiente (término que se utiliza para el consumo de drogas ilícitas). Consultar sus significados en José Tapia Granados (1995) y en Consuelo Ibáñez Martí (2012).

¹⁵ Prevalencia: es una proporción, es el número de casos reportados en una población específica.

encuentra en los tres primeros lugares de prevalencia de consumo reciente (último año) y de consumo abusivo y dependiente de SPA, en comparación con el resto de los departamentos y con Bogotá, Cali y Yumbo (Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

_ Tabla 3.12: Edad de Inicio de Consumo Medellín vs. Colombia. Estudio 2008 y Primer Consumo

Tipo de sustancia psicoactiva	Colombia	Medellín
Alcohol	17,1	17,1
Tabaco	16,9	16,4
Marihuana	17,8	17,7
Cocaína	19,9	21,2
Bazuco	19,9	21,3
Tranquilizantes	26,6	24,9
Estimulantes	20,0	17,4
Heroína	19,1	19,9
Éxtasis	18,8	17,9

_ Fuente: Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2014), *Informe epidemiológico de SPA*, sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03942014-informe-epidemiologico-de-spa.pdf>.

Al igual que en Colombia, en Medellín la prevalencia del consumo reciente en el último año y del consumo riesgoso se encuentra principalmente en la población de 18 a 24 años (ver Tabla 3.13). En Colombia y en Medellín, a excepción de los tranquilizantes (su consumo es mayor en las mujeres que en los hombres), es mayor el porcentaje de población masculina (tanto en jóvenes como en adultos) que consume SPA que la población femenina (Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Por un lado, el alcohol y el tabaco son las sustancias de mayor consumo en Medellín y en el país. Entre el 2008 y el 2013 se reporta un aumento del consumo de alcohol (prevalencia último mes) en Medellín e incluso se reporta, en el 2013, para Colombia, un consumo del alcohol del 20% en la población de 12 a 17 años, siendo urgente reforzar los programas de prevención en torno a su consumo, tanto en el comercio como en los hogares. Mientras que entre el 2008 y el 2013 se reporta una disminución en el consumo (prevalencia último mes) del tabaco en Medellín.

Tabla 3.13: Datos comparativos del consumo de riesgo y perjudicial de alcohol por grupos de edad (gráfica SPA)

Grupos de edad	Colombia	Medellín
12 a 17	6,1%	15,4%
18 a 24	19,2%	27,8%
25 a 34	14,9%	24,7%
35 a 44	12,4%	18,4%
45 a 65	8,3%	10,6%

Fuente: Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2014), *Informe epidemiológico de SPA*, sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03942014-informe-epidemiologico-de-spa.pdf>.

Por otra parte, las principales sustancias de consumo abusivo o dependiente en Colombia y Medellín son la marihuana, la cocaína y el bazuco, *siendo los estratos 1 y 2 los que presentan un consumo abusivo o dependiente mayor de alcohol, marihuana, cocaína y bazuco* (Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, 2013). Por el contrario, el alcohol, los tranquilizantes, la marihuana y el éxtasis, a nivel de Colombia y Medellín, presentan una prevalencia en el consumo reciente (en el último año) mayor en los estratos 4, 5 y 6.

Igualmente, entre el 2008 y el 2013, a nivel de Colombia, se observa un aumento en el consumo global de drogas ilícitas (marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis y heroína). La prevalencia de vida¹⁶ pasó de 8,8 a 12,2%, es decir, hubo un incremento de más de tres puntos porcentuales. Esto se explica, en su mayor parte, por un crecimiento del consumo de la marihuana alguna vez en la vida (se pasó de 7,9 a 11,5%, un incremento de casi cuatro puntos porcentuales) y en menor medida por el uso de la cocaína alguna vez en la vida (pasó de 2,5 a 3,2%).

Al respecto, las políticas de enfoque prohibicionista del consumo de SPA, en vez de conllevar resultados positivos, han contribuido a agravar problemáticas complejas, como la explosión de epidemias provocadas por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH), y han atiborrado las prisiones de consumidores y los han marginado

¹⁶ Prevalencia de tiempo de vida (consumo continuado o en diferentes momentos de la vida del individuo): la proporción de personas actualmente vivas que han sufrido o sufrirán en algún momento una enfermedad dada.

al acceso a la salud y a los derechos básicos. Tal experiencia ha llevado a replantear las estrategias para intervenir esta problemática; los nuevos planteamientos proponen una lógica comunitaria, que humaniza y busca acercarse a estos grupos. Este enfoque no se basa en la abstinencia, sino en la reducción del daño asociado. En tal sentido, se proponen estrategias de prevención (el acceso oportuno a los medios preventivos); de mejora y ampliación de la oferta y la accesibilidad al tratamiento y a la rehabilitación (depositando confianza en la persona en su capacidad de cambiar y protegerse, y en la responsabilidad de respetar las regulaciones y las normas); de involucrar de manera activa los grupos de interés en la formulación e implementación de programas que los afectan directamente; de coaliciones comunitarias libres de drogas; de creación de cortes o tribunales de drogas que actúen bajo un soporte legislativo que contenga un enfoque muy claro en derechos humanos (Colombia, Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2013).

Discapacidad permanente

Se observa presencia de discapacidad permanente en la población joven, cuyo nivel de gravedad puede afectar significativamente la calidad de vida del individuo. *No se requiere una discapacidad compleja para dificultar el desarrollo del individuo; una discapacidad leve, que no se supere o trate desde una temprana edad, dificulta seriamente el desarrollo del ser. Se observa que, para el año 2012, las discapacidades permanentes más frecuentes, de la mayor a la menor, en la población joven, son: limitaciones permanentes para entender o aprender; para relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales; para ver, moverse o caminar y hablar. Para el 2012, en total se registran 36.088 limitaciones permanentes; por efectos de espacio, sólo se presentan las de mayor presencia (ver Tabla 3.14).*

Si bien la política educativa y de salud en Colombia contempla ciertas estrategias para subsanar la discapacidad permanente, éstas son insuficientes. Se requieren políticas integrales que diagnostiquen apropiadamente la discapacidad desde los primeros años de vida y establezcan un protocolo de atención que permita a la persona aprender gradualmente a manejar su discapacidad o a superarla, pues ciertas discapacidades diagnosticadas apropiadamente, y tratadas a tiempo, son superables. Es fundamental que se conciba un sistema integrado de atención a la discapacidad que sea accesible al ciudadano, tanto en términos geográficos como económicos, y que esté articulado con su proceso de aprendizaje y de inserción al mercado laboral.

Tabla 3.14: Limitaciones permanentes para entender o aprender, y para relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales

Tiene limitaciones permanentes para <i>entender o aprender</i>				
	14-18	19-24	25-28	Total
No responde	46	0	0	46
No sabe	480	212	99	791
Sí	3.370	3.255	1.472	8.097
No	174.563	239.097	163.125	576.785
Total	178.459	242.564	164.696	585.719

Tiene limitaciones permanentes para <i>relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales</i>				
	14-18	19-24	25-28	Total
No sabe	258	96	341	695
Sí	2.360	2.840	1.376	6.576
No	175.841	239.628	162.979	578.448
Total	178.459	242.564	164.696	585.719

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

Accidentalidad

La accidentalidad vehicular (por motocicleta o auto) es la primera causa que atenta contra la integridad física y emocional de la población joven, incluso por encima del homicidio, la violencia intrafamiliar, sexual y contra la mujer, el embarazo adolescente, el suicidio y el consumo de sustancia psicoactivas. Este factor que también es la primera causa de muerte y de deterioro severo de la salud en la población colombiana. Las cifras revelan que las principales causas de accidentalidad, de mayor a menor, son ocasionadas por motocicleta, caídas, automóvil y accidente de trabajo (datos del 2012). En total, en ese año se registran 36.741 accidentes, de los cuales 13.687 son por motocicleta y 9.557 por caídas (ver Tabla 3.15).

Esta situación será cada vez más crítica ante la ausencia de un sistema vial apropiado y el crecimiento vehicular cada vez mayor de la ciudad, a menos que se modernice estructuralmente su sistema de movilidad, apostándole a una cobertura y uso universal del transporte masivo, a una red amplia y bien diseñada de rutas ciclables, a una señalización adecuada y a una penalización rigurosa de la infracción.

Por otra parte, se requiere mejorar sustancialmente la política de trabajo decente en la población joven, garantizando condiciones laborales apropiadas para minimizar al máximo el riesgo de accidente de trabajo.

_ Tabla 3.15: Número de accidentes según grupo etario y causal de los mismos

Causas	Edades			Total	
	14-18	19-24	25-28	Número	Porcentaje
Motocicleta	4.321	5.343	4.023	13.687	37,3%
Caídas	2.802	3.594	3.161	9.557	26,0%
Automóvil	1.410	2.104	1.067	4.581	12,5%
Accidente de trabajo	1.139	1.252	1.019	3.410	9,3%
Otro	919	1.390	760	3.069	8,4%
Bicicleta	308	462	225	995	2,7%
Arma de fuego	109	333	312	754	2,1%
Arma blanca	80	181	50	311	0,8%
Intoxicación	35	33	101	169	0,5%
Por animales	0	35	0	35	0,1%
Incendio	0	54	0	54	0,1%
Fenómeno natural	78	41	0	119	0,3%
Total accidentes	11.201	14.822	10.718	36.741	100%
No responde	157	425	152	734	
No aplica	167.101	227.317	153.826	548.244	
Total	178.459	242.564	164.696	585.719	

_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la base de datos de la ECVM (2012).

Situación laboral y cobertura en seguridad social

El sistema de seguridad social busca principalmente garantizar el derecho a la salud de todo individuo, condición base para su desarrollo, y protegerlo de los riesgos derivados de la vejez y la invalidez, por medio de un ingreso permanente. Por la relevancia del

sistema para el bienestar de la población y el desarrollo social y económico del país, el mismo se diseñó bajo los principios de solidaridad y eficiencia, para garantizar su prestación o cobertura universal. Sin embargo, ésta no se ha alcanzado por múltiples factores, que afectan seriamente la viabilidad financiera del sistema y, por ende, el cumplimiento de sus obligaciones. Entre algunos factores se identifican la alta informalidad del mercado laboral, el desempleo, un modelo económico incapaz de generar suficientes plazas de trabajo, los bajos salarios, la ausencia de una cultura de la previsión, prevención y promoción en la población colombiana, y la prevalencia de una cultura del asistencialismo.

Cobertura en seguridad social-salud

El nivel de cobertura en salud de la población joven de Medellín debe mejorar: a partir de la adopción de la Ley 100 de 1994, el Estado colombiano se comprometió a garantizar un servicio universal en salud, en otras palabras, a garantizar una cobertura del 100% en la prestación de este servicio. Sin embargo, este objetivo aún no se ha cumplido, pues a nivel de la población joven de Medellín, aquélla es del 84,21%.¹⁷

Por lo tanto, no sólo no se ha logrado una cobertura universal en la población joven (el 15,79% no tiene cobertura en salud), sino que, además, ésta presenta un nivel de cobertura menor con respecto al nivel nacional (6,39 puntos porcentuales por debajo de ésta).¹⁸ Es más, entre el 2006 y el 2012 dicha cobertura disminuyó 4,74 puntos porcentuales, debido a una reducción de 6,43% en la afiliación al régimen subsidiado de salud.¹⁹ Esto se corrobora al observarse un aumento, en esas fechas, de la población joven no afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud (SSSS) (ver Gráfico 3.18).

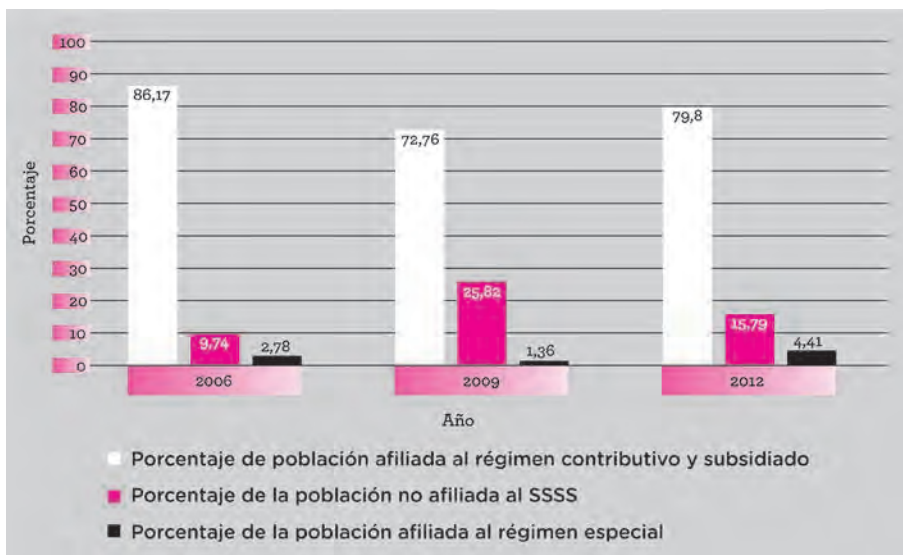
Por otra parte, se observa una menor afiliación a salud en los ocupados independientes que en los ocupados dependientes. Igualmente, una menor afiliación a salud en calidad de cotizante en los ocupados independientes que dependientes (ver Gráficos 3.19 y 3.20). En suma, *se deben elevar niveles de cobertura en salud de los jóvenes, especialmente de los ocupados independientes.*

¹⁷ Cálculo basado en la ECVM (2012).

¹⁸ Para el 2012, a nivel nacional la cobertura es del 90,6% y a nivel de la población joven de Medellín es del 84,21%. Este último cálculo está basado en la ECVM (2012).

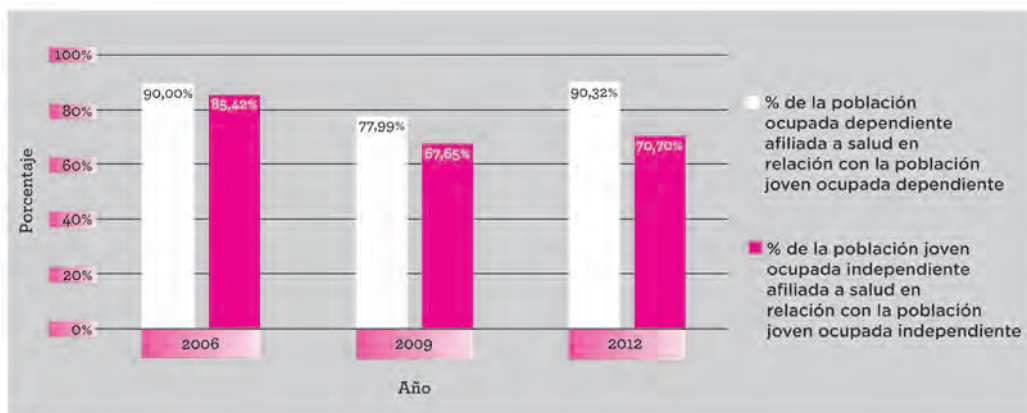
¹⁹ Para Medellín se observa una disminución en la población joven afiliada: se pasa de tener el 88,95% de población afiliada en el 2006, al 84,21% en el 2012. Cálculos basados en la ECVM (2006 y 2012).

Gráfico 3.18: Porcentaje de la población joven afiliada al régimen contributivo (cotizante y beneficiario) y subsidiado, afiliada al régimen especial y no afiliada al SSSS, con relación al total de la población joven de 14 a 28 años. Medellín



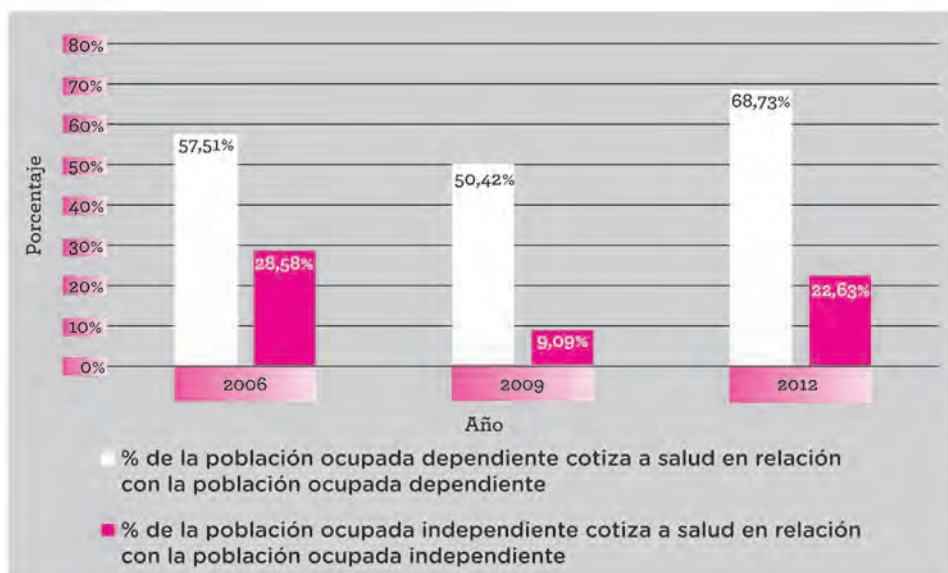
Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de las bases de datos de la ECVM (2006, 2009 y 2012).

Gráfico 3.19: Porcentaje de la población joven afiliada a salud (régimen contributivo y subsidiado) según ocupación como dependiente o como independiente



Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de las bases de datos de la ECVM (2006, 2009 y 2012).

Gráfico 3.20: Porcentaje de la población joven que cotiza a salud según ocupación como dependiente o como independiente



Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de las bases de datos de la ECVM (2006, 2009, 2012).

Es de resaltar que se deben emprender medidas en favor de mejorar la afiliación de la población joven al SSSS. Deben desarrollarse acciones de promoción que informen a los jóvenes sobre la importancia de estar afiliado al sistema, acerca de los derechos que tienen frente al mismo y sobre sus formas de acceder, pues toda persona de cualquier edad debe estar afiliada al sistema como garantía y como medio para hacer valer su derecho a la salud. Igualmente, si Medellín busca ser una ciudad competitiva dentro del contexto nacional e internacional, debe inevitablemente tomar acciones contundentes que velen por garantizar que los jóvenes tengan condiciones de trabajo decente; esto implica que no sólo el 100% de la población joven esté afiliada al SSSS, sino que también pueda contar con un servicio de calidad. De lo contrario, esto dificulta construir una economía regional sólida y con buenos estándares de productividad. Es paradójico que ciertos sectores y empresas de la economía local crean que al disminuir el salario y deteriorar las condiciones laborales (entre ellas, el no afiliar el empleado a la seguridad social o en subemplearlo) de la población joven van a poder competir vía precio, sin darse cuenta de que, a mediano y largo plazo, esto produce un nivel de rotación tan alto del personal, que afecta la productividad de la empresa y su crecimiento sostenido y sólido.

Composición del mercado laboral y cobertura en seguridad social-pensiones

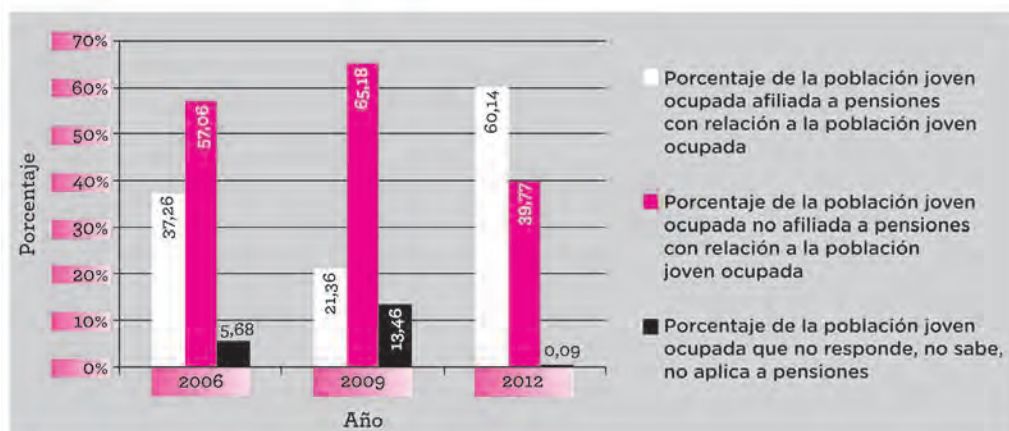
Las cifras evidencian un alto nivel de desempleo e informalidad laboral en la población joven, que dificulta significativamente su estabilidad económica presente y futura, y la realización de su proyecto de vida. Las tasas de desempleo en la población joven son superiores a las registradas en la población de 12 a 62 años, según los años 2006, 2009 y 2012. Aunque ha aumentado la población joven ocupada que afirma estar afiliada a pensiones durante este lapso de tiempo (2006 a 2012), es aún muy alta la que dice no estar afiliada a pensiones (39,77%, dato 2012) (ver Tabla 3.16 y Gráfico 3.21).

_ **Tabla 3.16:** Tasa de desempleo y de ocupación según rango de edades de 12 a 62 años y 14 a 28 años

Indicadores clasificación económica	2006	2009	2012
Tasa de Desempleo (TD) de 12 a 62: relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo, Desocupados (DS) y el número de personas que integran la fuerza laboral, Población Económicamente Activa (PEA)	7,17%	11,59%	10,31%
TD de los jóvenes: relación porcentual entre el número de personas jóvenes (de 14 a 28) que están buscando trabajo (DS) y el número de personas jóvenes que integran la fuerza laboral, PEA, 14 a 28	12,78%	18,53%	17,78%
Tasa de Ocupación (TO) de 12 a 62: relación porcentual entre la Población Ocupada (OC) y el número de personas que integran la Población en Edad de Trabajar (PET, 12 a 62)	48,64%	47,25%	50,20%
TO joven: relación porcentual entre la población joven ocupada (14 a 28) y el número de personas jóvenes que integran la PET, 14 a 28	36,24%	32,47%	36,32%

_ **Fuente:** Elaboración propia. Información obtenida de las bases de datos de la ECVM (2006, 2009, 2012).

_ Gráfico 3.21: Porcentaje de la población joven ocupada afiliada y no afiliada a pensiones



_ Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de las bases de datos de la ECVM (2006, 2009, 2012).

Si bien parte del desempleo actual de la población joven se puede explicar por el desempleo friccional, éste es, en gran medida, resultado de tendencias causadas por factores estructurales²⁰ del mercado laboral local: una mano de obra poco calificada (el mercado laboral actual demanda trabajadores con educación superior mayor al de la demanda por trabajadores con educación secundaria); un sistema educativo que no forma para el trabajo; falta de generación de empleos de calidad en los distintos sectores económicos, a pesar de un crecimiento económico pronunciado en los últimos años; la ausencia de una intermediación laboral pertinente y de una contratación que garantice condiciones de trabajo decente (salarios dignos, seguridad social y ambiente de trabajo apto). Igualmente, existen otras variables estructurales, pero las políticas laborales actuales enfocadas a mejorar el empleo juvenil deben priorizar estos elementos enunciados.

²⁰ “El desempleo estructural es aquel que persiste aunque la economía esté funcionando a plena capacidad y que, por consiguiente, no se debe a falta de demanda agregada sino a restricciones que impiden un mejor funcionamiento del mercado laboral” (Lora, 2013).

Definiciones: conceptos

A continuación se definen las categorías empleadas para analizar la situación de la población joven en relación con su seguridad social en salud:

1. **Afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud:** quienes se encuentran en el régimen contributivo, en el especial y en el subsidiado.
2. **Afiliado al régimen contributivo:** personas vinculadas mediante contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, y trabajadores independientes con capacidad de pago. Estos se consideran los afiliados cotizantes del régimen contributivo, cuyas familias adquieren el derecho a recibir los beneficios del Plan Obligatorio de Salud (POS).
3. **Afiliados al régimen subsidiado:** son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización requerida para acceder al SSSS y quienes se encuentran afiliados al sistema.
4. **Afiliado al régimen especial:** las personas que trabajan en Fuerzas Armadas (FFAA), Ecopetrol y magisterio.
5. **No afiliados al SSSS:** quienes no pertenecen ni en calidad de afiliados ni de beneficiarios a ninguno de los regímenes (contributivo, especial y subsidiado).

Por otra parte, se definen a continuación las categorías que componen el mercado laboral:

1. **Población en Edad de Trabajar (PET):** toda aquella que tiene 12 o más años para las zonas urbanas y 10 años o más en las zonas rurales. Se divide en población E Activa y E inactiva.
2. **Población Económicamente Activa (PEA):** también llamada *fuera de trabajo*. Está compuesta por las personas en edad de trabajar que en la semana de referencia realizaron (ocupados) o buscaron ejercer (desocupados) una actividad económica.
3. **Población Económicamente Inactiva (PEI):** comprendida por las personas en edad de trabajar, pero que no están trabajando o no están buscando trabajo. Son aquellas que declaran no tener una actividad, estar estudiando, realizar oficios del hogar, ser rentista, jubilado, pensionado o inválido.
4. **Población ocupada:** parte de la población activa que no se encuentra en situación de desempleo.

5. **Población desocupada:** parte de la población activa que se encuentra en situación de desempleo.
6. **Población ocupada dependiente:** población activa que no se encuentra en situación de desempleo y declara estar vinculada a una empresa. Con base en los criterios de la Encuesta de Calidad de Vida, se consideró como población ocupada dependiente aquella que declaró ser: 1) obrero o empleado de empresa particular; 2) obrero o empleado del Gobierno; 3) empleado doméstico; 4) trabajador familiar sin remuneración; 5) trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otro hogar.
7. **Población ocupada independiente:** población activa que no se encuentra en situación de desempleo y declara ser un empleado independiente. Con base en los criterios de la Encuesta de Calidad de Vida, se consideró como población ocupada dependiente aquella que declaró ser: 1) trabajador por cuenta propia; 2) patrón o empleador; 3) jornalero o peón; 4) otro.²¹

Seguridad

En las próximas páginas se analiza la problemática de violencia que aqueja a los jóvenes de la ciudad. Cualquier tipo de violencia es un atentado contra los derechos humanos y un serio problema de salud pública. La violencia intrafamiliar (VIF), sexual (VSX) y contra la mujer (VCM) son formas de violencia frente a las cuales están más expuestas las mujeres y los menores, y de manera mucho menor los hombres, quienes, por el contrario, son los principales victimarios de este tipo de violencias y las principales víctimas de homicidio. En general, la situación de violencia que aqueja a los jóvenes refleja el hecho de que aún no se ha consolidado al Estado de derecho como el tipo de relación social preponderante en muchos sectores de la ciudad. Esto implica que muchos de nuestros jóvenes crecen sujetos a la influencia de otros poderes o contrapoderes que terminan siendo más influyentes en sus entornos

²¹ La Encuesta de Calidad de Vida no es una encuesta concebida para determinar con toda la rigurosidad técnica la composición del mercado laboral de la población; sin embargo, permite tener una aproximación de la misma. Es la *Gran Encuesta Integrada de Hogares*, aplicada por el DANE, la que permite tener cálculos rigurosos sobre el tema; no obstante, es muy difícil acceder a su base de datos.

directos. Dado lo anterior, cuando se habla de *juventud en riesgos de seguridad*, se debe pensar en una política multidimensional, que tenga claro que sin equidad social, y económica, sin un tejido social sólido, con un fuerte compromiso por la convivencia, y sin un sistema estatal basado en la promoción y la prevención de los derechos humanos, con un pie de fuerza y un sistema punitivo claro, es difícil construir y conservar una ciudad segura para sus jóvenes y hacer de los mismos unos actores que asocien el orden social al Estado de derecho y no al orden social que quieren imponer las bandas criminales.

Violencia intrafamiliar, sexual y contra la mujer

Medellín no escapa a la cruda realidad de la violencia interpersonal (VIF, VSX y VCM). Las mujeres y los menores son las principales víctimas de este tipo de violencia, respecto a la cual se ha encontrado que tanto los factores que hacen a la persona más proclive de ser víctima de violencia interpersonal, como los que favorecen la comisión del acto violento, son casi los mismos. En ambos casos se identifican como factores de riesgo un bajo nivel de instrucción, el haber sufrido maltrato infantil, la experiencia de violencia familiar (el hecho de haber presenciado escenas de violencia entre los progenitores), las actitudes de aceptación de la violencia y las desigualdades de género. A propósito del segundo caso, se identifican, adicionalmente, el trastorno de personalidad antisocial y el uso nocivo de alcohol (OMS, 2013a).

Este tipo de violencia tiene consecuencias graves a nivel físico, psicológico, económico, sexual y reproductivo, tanto para la víctima como para sus hijos, e igualmente tiene un costo social preocupante. Asimismo, puede conllevar al abuso del tabaco, el alcohol y las drogas, y fomentar prácticas sexuales de riesgo.

Este tipo de problemáticas pueden ser complejas de superar si sólo se interviene sobre la víctima y no sobre el victimario, y si se limita a un alcance individual y no interpersonal, comunitario y social. Por lo tanto, la OMS (2013a) señala que se deben liderar programas sobre la crianza de los hijos para prevenir el maltrato infantil y *programas orientados a hombres jóvenes y niños con la finalidad de formar en actitudes y comportamientos equitativos* en términos de género. Igualmente, fomentar normas sociales en pro de la equidad de género a través de los medios masivos de comunicación, de la movilización de la comunidad, de las escuelas y las instituciones religiosas. A nivel social, se debe contrarrestar el uso nocivo del alcohol por la pareja masculina y contar con la aplicación de *leyes, políticas y programas que propicien fuertemente el acceso de la mujer al empleo y a microcréditos, así como el acceso de las jóvenes a la educación*.

En suma, los asuntos de género y de violencia están estrechamente ligados entre sí, pues la violencia ejercida contra la mujer es tanto una consecuencia como una causa (el origen) de la desigualdad de género y, por ende, un fenómeno que explica, en gran parte, la perpetuidad de la pobreza, de la violencia en general y de la violencia contra la mujer en particular (OMS, 2005 y 2013b).

En Medellín, según señalan las cifras, las principales víctimas de la VCM, VSX y VIF es la población femenina (ver Gráfico 3.22). Además, las principales víctimas según edad se encuentran en la población infantil (1 a 9 años), adolescente (10 a 19), juvenil (20 a 29) y adulto joven (30 a 34 años). Estos grupos poblacionales representan el 85,7% de las víctimas de la violencia, es decir, en ellos se concentra casi el 100% de este tipo de violencias. Por otra parte, es en la población adolescente (10 a 19) y joven (20 a 29) en la que se concentra la mayoría de las víctimas; ésta representa el 55% de ellas (es en este rango de edad, de 10 a 29, donde se encuentran los grupos principalmente más afectados: de 10 a 14 años; 15 a 19 años; 20 a 24 años y 25 a 29 años) (ver Gráfico 3.23).

_ Gráfico 3.22: Total de víctimas por VIF, por género, de jóvenes de 14 a 28 años, 2005-2013

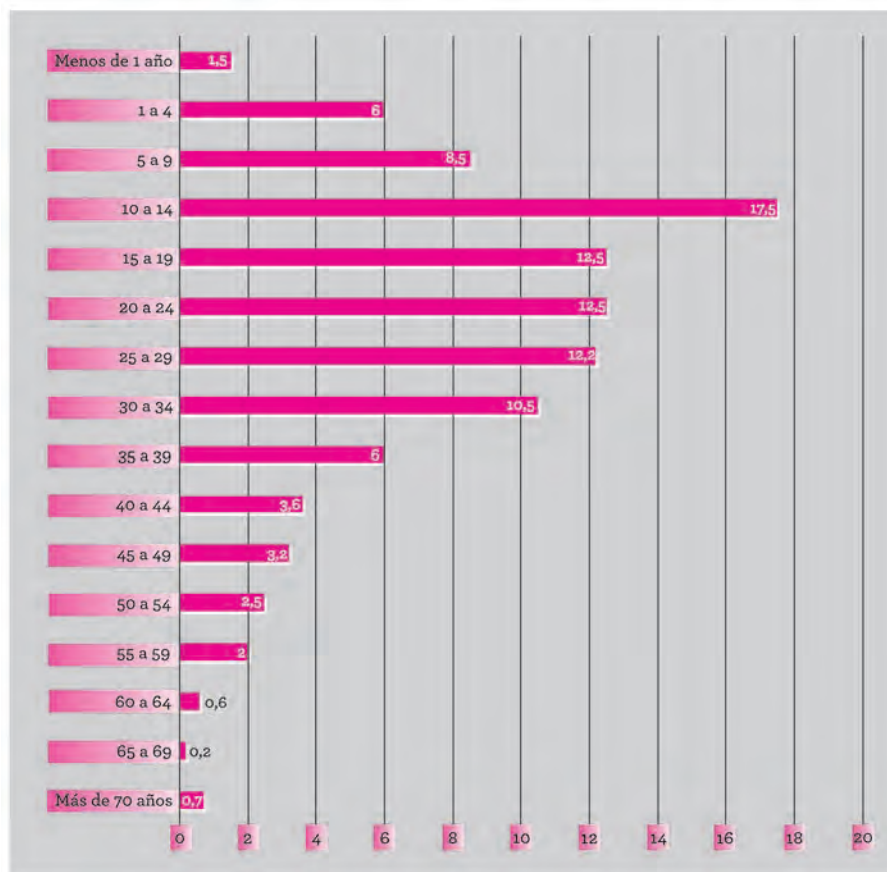


_ Fuente: Elaboración propia. Datos proporcionados por el Sistema THETA, Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín. Datos procesados por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

Según el último informe epidemiológico de violencias de la Secretaría de Salud de Medellín del 2014, las principales víctimas de violencia en la ciudad se encuentran en las comunas Popular, Santa Cruz, La Candelaria y Villa Hermosa, con tasas

entre 131 y 161 actos de violencia por cada 100 mil habitantes. En relación con los corregimientos, San Cristóbal, San Antonio de Prado y Palmitas tienen tasas entre 60,3 y 83,8 por cada 100 mil habitantes.

_ **Gráfico 3.23:** Porcentaje de casos de VIF, VSX y VCM, según grupos de edad. Cifras del 2013, Medellín



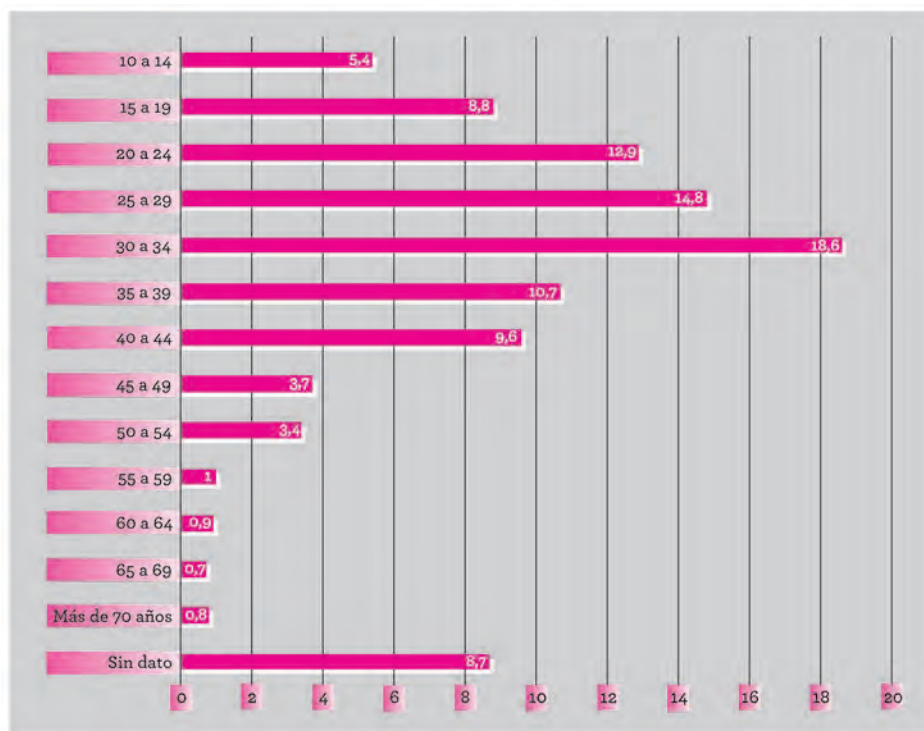
_ **Fuente:** Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2014), *Informe epidemiológico de violencias*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

No sólo en la población joven se concentra el principal número de víctimas; también en ésta se concentra el principal número de agresores, situación sumamente preocupante que no se ha logrado mejorar y que señala la urgente necesidad de liderar programas enfocados a construir conductas y comportamientos, en la población

joven, de diálogo, respeto, negociación pacífica y comprensión. Estos programas deben ser de tipo intergeneracional, principio base de la recién adoptada Política Pública de Juventud. Una sociedad sin una base de relacionamiento interpersonal sana y sólida es un foco de violencia a perpetuidad y, por ende, de subdesarrollo.

Los datos señalan que el principal agresor son hombres, que se encuentran entre los 15 a 44 años de edad, población que representa el 55,1% (la mayoría) de los agresores; sin embargo, casi la tercera parte de estos, el 36,5%, es población joven (de 15 a 29 años) (ver Gráfico 3.24). Ahora bien, el principal grupo etario agresor, según el informe de la Subsecretaría de Salud Pública, “es un adulto joven, hombre en un 83% de los casos, principalmente entre los 30 a 34 años; sin embargo, los grupos de edad con mayor participación aparecen desde 20 años y se extienden hasta 44 años” (2014).

Gráfico 3.24: Distribución porcentual de los casos de VIF, VSX y VCM según edad del agresor. Cifras del 2013, Medellín

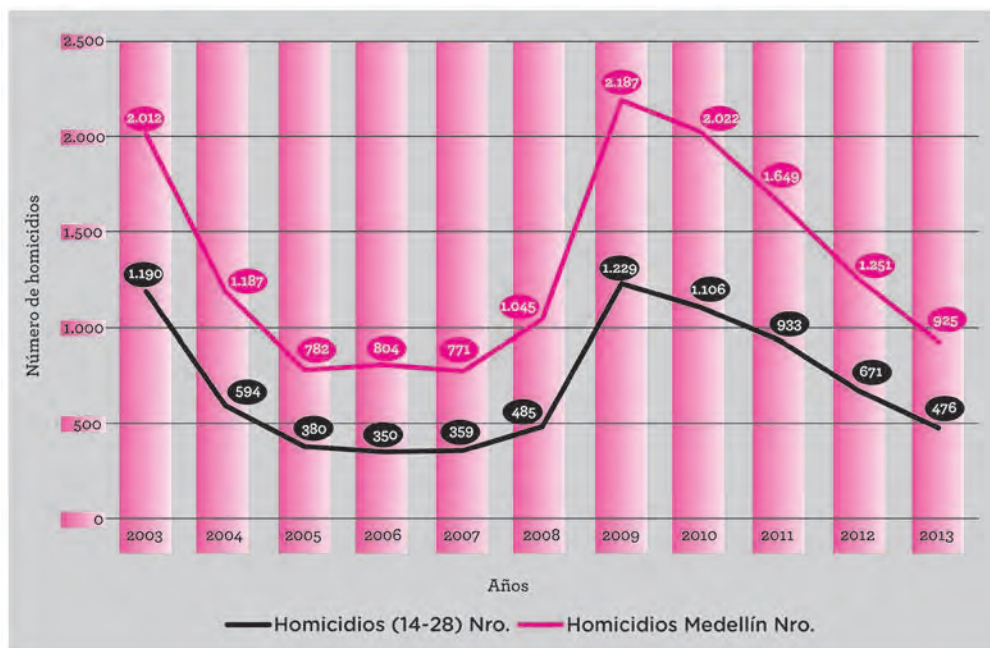


Fuente: Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2014), *Informe epidemiológico de violencias*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

Homicidios

Los jóvenes son las principales víctimas de violencia por homicidio en Medellín. Según los datos, el número de jóvenes víctimas de homicidios representa entre el 43,59 y el 59,15% de la población total de homicidios de Medellín a lo largo del periodo 2003 a 2013. En términos agregados, esto indica que, de dicha población total, la de jóvenes representa, en este lapso, el 53% de víctimas por homicidios. *Es decir, la mayoría de víctimas por homicidio en la ciudad son jóvenes.* El gráfico de tendencia refuerza esta observación: allí se muestra cómo el número de homicidios en jóvenes presenta el mismo comportamiento tendencial que el número de homicidios totales en Medellín, lo cual indica que el número de homicidios en jóvenes explica en gran parte o es un determinante del número de homicidios totales del municipio (ver Gráfico 3.25).

_ **Gráfico 3.25:** Número total de víctimas por homicidio en Medellín y según el rango de edad 14 a 28 años. Gráfico tendencia



_ **Fuente:** Antioquia, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) (2014), “Indicadores criminalidad homicidios-hurtos (14-28)” [documento de trabajo], Medellín, copia de autora.

Esta problemática es el reflejo de una ciudad que presenta dos realidades socioeconómicas, que revelan la gran inequidad que la caracteriza (Medina, Posso y Tamayo, 2011). En general, los indicadores muestran que el sur de la ciudad goza de un buen nivel de ingreso, empleo y acceso a la educación superior, mientras el norte presenta altos índices de desempleo, bajos ingresos y pocas posibilidades para ingresar a la educación superior (Medina, Posso y Tamayo, 2011). Por otro lado, los jóvenes de la zona norte de la ciudad en general se enfrentan a una realidad de permanentes falencias materiales y afectivas que los convierten en una población fácilmente maleable respecto a los intereses de los grupos criminales de la zona,²² enlistándolos en sus filas para ser victimarios y víctimas de una guerra por el control territorial, para el usufructo de rentas criminales (extorsión, vacuna, distribución de drogas, etc.).

El hecho de que las principales víctimas por homicidio de la ciudad sean los jóvenes plantea grandes interrogantes al enfoque tradicional que se le ha dado a la política de seguridad. Las políticas coercitivas, si bien tienen efectos observables claros a corto y mediano plazo, a largo plazo sus efectos se desvirtúan, debido a que su alcance es limitado, sólo logran restablecer el orden público temporalmente. Por eso, es fundamental implementar políticas integrales que tengan claramente identificadas la cadena causal que ocasiona y alimenta la criminalidad, y las tasas de homicidio y deterioro de la seguridad de la ciudad, para poder formular políticas integrales con un amplio espectro de acción. Estas políticas, si bien deben tener un claro componente punitivo y de control de la fuerza por parte del Estado, deben también contemplar un componente que construya tejido social, *desde la adopción de una estrategia de convivencia de alto alcance y desde la disminución sustancial de la inequidad social y económica. De lo contrario, los jóvenes siempre serán actores altamente vulnerables para ser reclutados por los grupos delincuenciales, convirtiéndose tanto en víctimas como en victimarios de la violencia de la ciudad.*

²² Los homicidios en la población joven se explican, en gran parte, como consecuencia de los enfrentamientos armados entre bandas (compuesto en su mayoría por población joven), que buscan quedarse con el control territorial de ciertos barrios o comunas de la ciudad, los cuales las han convertido en fuentes rentables económicamente, a través de la extorsión, la vacuna y la distribución de drogas.

Anexo Temas y subtemas a medir (matriz ampliada)

Tamaño, distribución poblacional e ingreso	Educación básica y superior	Salud pública juvenil	Trabajo, emprendimiento y cobertura en seguridad social	Seguridad, derechos humanos y convivencia	Cultura, recreación y deporte
Según grupos etarios	Cobertura	Accesibilidad al servicio de salud	Composición del mercado laboral de la población joven (ocupados, desempleados, inactivos)	Seguridad: violencia interpersonal (VIF, VSX, VCM); hurtos; homicidios	Perfiles culturales de los jóvenes de Medellín
Según género	Eficiencia	Calidad en la prestación del servicio de salud	Cobertura en seguridad social - Salud	Derechos humanos y convivencia	Expresiones artísticas
Según comuna y corregimiento	Calidad	Salud sexual y reproductiva	Cobertura en seguridad social - Pensiones	Nivel de participación política y de asociatividad	Uso del tiempo libre
	Factores asociados a la educación básica y superior	Enfermedades mentales y consumo de SPA	Emprendimiento: formación para el trabajo y acceso al crédito		
	Infraestructura física (acceso a internet)	Discapacidad y accidentalidad			
	Factores asociados (que afectan la salud del individuo)				

Bibliografía específica

Educación

Colombia, Congreso de la República (1994), *Ley 115. Por la cual se expide la ley general de educación*, sitio web: *Ministerio de Educación Nacional*, disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf, consulta: 2014.

Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2013), *Educación Superior - Síntesis Estadística Nación*, sitio web: *Ministerio de Educación Nacional*, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-channel.html>, [fecha de corte: marzo del 2013, documento actualizado periódicamente].

Unesco, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2000), *Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)* [Santiago de Chile, Unesco, 2000], sitio web: *Unesco*, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf>, consulta: 2014.

Salud

Embarazo

Colombia, Departamento para la Prosperidad Social (2014), *Embarazo adolescente, prolongación y obstáculo de la lucha contra la extrema pobreza*, sitio web: *Departamento para la Prosperidad Social*, disponible en: http://www.colombiaenaccion.gov.co/wp-content/uploads/2011/05/AS_infografia_embarazo.pdf, consulta: 2014.

Flórez, Carmen y Victoria Soto (2007), “Fecundidad adolescente y desigualdad en Colombia”, *Notas de Población*, núm. 83, enero.

Medellín, Secretaría de Salud de Medellín (2011), “Embarazo adolescente 1999 a 2011” [documento de trabajo], Medellín, copia de autora.

Suicidio

Arias Gutiérrez, Mairovis *et al.* (2008), “Modificación de conocimientos sobre conducta suicida en adolescentes y adultos jóvenes con riesgo”, [*Medisan*, vol. 13, núm. 1], sitio web: *Biblioteca virtual en salud de Cuba*, disponible en: http://bvs.sld.cu/revistas/san/vol13_1_09/san05109.htm, consulta: 2014.

Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2013), *Informe epidemiológico de conducta suicida y trastornos desde RIPS*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012), *Prevención del suicidio (SUPRE)*, sitio web: *Organización Mundial de la Salud*, disponible en: http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/suicideprevent/es/, consulta: 2014.

Consumo de SPA

Colombia, Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013), *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*, sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf, consulta: 2014.

Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social (2011), *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*, [Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, 2011], sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible: http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Estudio_Poblacion_Escolar_2011.pdf, consulta: 2014.

_____ (2013), *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*, [Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, 2013], sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO031052014-estudio-consumosustancias-psicoactivas2013.pdf>, consulta: 2014.

Colombia, Ministerio de la Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes (2008), *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*, [Bogotá, Ministerio de Salud y Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes, 2008], sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03272008-estudio-nacional-consumo-sustancias-psicoactivas-colombia-2008-.pdf>, consulta: 2014.

Ibáñez Martí, Consuelo (2012, febrero 29), *Qué es la incidencia y la prevalencia de una enfermedad*, sitio web: *Madrimasd*, disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/salud_publica/2012/02/29/133136, consulta: 2014.

Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2014), *Informe epidemiológico de SPA*, sitio web: *Observatorio de Drogas de Colombia*, disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03942014-informe-epidemiologico-de-spa.pdf>, consulta: 2014.

Organización Panamericana de la Salud (2005), *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas*, Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud.

Tapia Granados, José (1995), *Medidas de prevalencia y relación incidencia-prevalencia*, sitio web: *Laboratorio de Bioestadística y Epidemiología*, disponible en: <http://lbe.uab.es/vm/sp/materiales/bloque-1/prevalencia.pdf>, consulta: 2014.

Situación laboral

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012), *Glosario de términos. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*, sitio web: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/glosario_GEIH13.pdf, consulta: 2014.

_____ (2014), *Mercado laboral de la juventud (14 a 28 años). Trimestre móvil marzo-mayo de 2014. Resumen ejecutivo*, sitio web: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/RE_trim_mar_may14.pdf, consulta: 2014.

Lora, Eduardo (2013, junio 30), *Las razones del alto desempleo*, sitio web: *Dinero*, disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/opinion/articulo/las-razones-del-alto-desempleo/178582>, consulta: 2014.

Seguridad

Violencia contra la mujer

Medellín, Subsecretaría de Salud Pública (2014), *Informe epidemiológico de violencias*, Medellín, Secretaría de Salud de Medellín.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2005), *Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y la violencia doméstica. Primeros resultados sobre prevalencia, eventos relativos a la salud y respuesta de las mujeres a dicha violencia*, sitio web: *Organización Mundial de la Salud*, disponible: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9241593512/es/>, consulta: 2014.

_____ (2013a), *Violencia contra la mujer, respuesta del sector de la salud*, sitio web: *Organización Mundial de la Salud*, disponible en: http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/NMH_VIP_PVL_13_1/es/, consulta: 2014.

_____ (2013b), *Violencia contra la mujer. Violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer*, sitio web: *Organización Mundial de la Salud*, disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>, consulta: 2014.

Homicidio

Antioquia, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) (2014), "Indicadores criminalidad homicidios-hurtos (14-28)" [documento de trabajo], Medellín, copia de autora.

González, Jhon Jairo (30 de julio del 2014), entrevista personal por Clara López, Medellín.

Medina, Carlos, Christian Manuel Posso y Jorge Andrés Tamayo (2011), “Costos de la violencia urbana y política públicas: algunas lecciones de Medellín”, *Borradores de Economía*, núm. 674.

_____ (2013), “*The Effect of Adult Criminals’ Spillovers on the Likelihood of Youths Becoming Criminals*”, *Borradores de Economía*, núm. 755.

Bibliografía general

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización (2007), *Línea base de indicadores, Gobernación del Departamento de Arauca*, sitio web: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/sen/planificacion/linea/Estructura_indicadoresGA.pdf, consulta: 2014.

Medellín, Departamento Administrativo de Planeación (2006), “Base de datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM)”, [documento de trabajo, datos del año 2006], Medellín, copia de autora.

_____ (2009), “Base de datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM)”, [documento de trabajo, datos del año 2009], Medellín, copia de autora.

_____ (2011), *Formulario de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM)*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación.

_____ (2012a), “Base de datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM)”, [documento de trabajo, datos del año 2012], Medellín, copia de autora.

_____ (2012b), *Encuesta de calidad de vida de Medellín*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación.

_____ (2012c), *Indicadores de calidad de vida de Medellín*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación.

Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>, consulta: 2014.

_____ (2013), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medell-n-2013>, consulta: 2014.

4 > >

Análisis de
poblaciones

Claudia Mejía Betancur

Santiago Silva Jaramillo

Introducción

La Política de Juventud debe plantear su plan de acción en función de una visión propia de su participación en la atención y el liderazgo de los temas de juventud en la ciudad de Medellín. En efecto, esa visión, esa apuesta de política, se sustenta en convertir a la Secretaría de la Juventud en un ente de monitoreo y coordinación de esfuerzos, con una preocupación fundamental en determinar vacíos, proponer cambios y focalizar sus empeños en entender la juventud, e identificar a las poblaciones de jóvenes que no son incluidas en las ofertas institucionales que provee la ciudad.

Así pues, entender la implementación de la política según una idea de metagobernanza y focalización, implica determinar tres niveles de acción de la intervención del Estado: el primero representa el escenario social donde los jóvenes acceden a la oferta proveída por las políticas universales. El segundo constituye la “red de seguridad” (*safety net*) de la administración, una serie de programas que buscan incluir a los que no fueron incluidos en las políticas universales, a las personas (y en este caso, los jóvenes) que se “salieron por las costuras” (*drop-out*) de la oferta universal. El tercero supone el escenario de los excluidos, los jóvenes que no fueron recogidos por la oferta universal, ni por la de la red de seguridad, y que se encuentran en riesgo de introducirse en dinámicas sociales perjudiciales, como desarrollar carreras criminales, desertar del sistema educativo o trabajar de manera informal, entre otros, o que definitivamente ya han caído.

El análisis por niveles se puede realizar también al sectorizar cada uno de estos, creando dos ejes: el primero establece el nivel en donde se encuentra el programa, y el segundo, el sector o tema social al que se refiere (educación, salud, etc.). Así, un programa puede catalogarse como de Nivel I y Sector I, determinando que es universal y que atiende a población sobre el tema de ese sector específico (ver Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1: Niveles de acción de la intervención del Estado

	Sector I	Sector II	Sector III	Sector IV	Sector V	Sector VI	Sector n
Nivel I	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Nivel II							
Nivel III		↓		↓	↓	↓	↓

Fuente: Elaboración propia.

Estos niveles y estas dinámicas de oferta y goce de programas y políticas por parte de los jóvenes también pueden analizarse de acuerdo con poblaciones.

Ahora bien, la Política de Juventud debe operar en los tres niveles, haciendo uso de diferentes estrategias e instrumentos de gobierno, entendiendo que su rol en estos escenarios debe reflejar el contexto de actuación y la preocupación por identificar a las poblaciones beneficiadas en cada espacio y su conservación. Es decir, que la Política debe cumplir papeles diferenciados cuando se relaciona con programas y poblaciones de los tres niveles que se han establecido.

Uno de los asuntos particularmente importantes de este ejercicio de identificación de niveles, ofertas y estrategias de intervención y acción pública se refiere a entender las poblaciones juveniles (particularmente las que se están quedando por fuera de la oferta), de tal manera que se puedan identificar las preocupaciones, las percepciones y los problemas específicos de cada población para gozar de los programas que ofrece la administración pública.

Este capítulo busca hacer aportes a ese ejercicio de entender mejor las dinámicas, las percepciones, las agendas y los problemas públicos de grupos que han sido poco estudiados y que representan retos bastante importantes para las políticas locales en términos de inclusión. En primer lugar, se presentan los resultados del ejercicio de profundización en la población de jóvenes en situación de cárcel. Luego, los resultados de los ejercicios para comprender la población de jóvenes rurales. Seguidamente, los hallazgos de los ejercicios con población de jóvenes en riesgo. Esto, como una manera de profundizar en algunas poblaciones que tradicionalmente se han quedado por fuera de o que sus necesidades no han sido satisfechas por completo con los programas universales.

Finalmente, el texto presenta algunas aclaraciones sobre retos de implementación de programas de “recuperación”, como se ha denominado a las ofertas del tercer nivel de acción de la política, y propone recomendaciones generales sobre la información recabada, enfocada en proveer herramientas a los tomadores de decisiones en su diseño de intervenciones que busquen fortalecer las políticas y los programas de “recuperación”, y atender a las poblaciones de jóvenes no atendidas de la ciudad.

Profundización en poblaciones

Los jóvenes y sus recorridos vitales son claramente diferentes, y cualquier intento de acompañamiento debe estar determinado por el respeto de estas diferencias. En los ejercicios cualitativos se observa una pluralidad de identidades individuales y grupales de parte de los jóvenes participantes: creencias, gustos, deseos, formas de vida y de entender las dinámicas de la ciudad.

Hay muchos grupos que se invisibilizan cuando se busca homogeneizar la ciudad, y aparecen rivalidades entre grupos identitarios. Los jóvenes piden que el Estado y la sociedad reconozcan, respeten y protejan esas identidades. Hay espacios de socialización donde llegan varios grupos identitarios y conviven entre sí. La identidad juvenil es un asunto de reconocimiento personal, de pertenencia a un grupo e incluso de territorialidades.

Ahora bien, muchas de esas identidades juveniles se forman alrededor de figuras representativas en las comunidades y los imaginarios de esos jóvenes y sus grupos. De acuerdo con el economista Thorstein Veblen (Figueras y Moreno, 2013), la emulación supone la necesidad de las personas de encontrar modelos individuales a seguir en figuras socialmente representativas de su entorno social. Los jóvenes de la ciudad también tienen una constante inclinación a buscar referentes sociales sobre los cuales plantear sus perspectivas vitales.

Así, los jóvenes tienen dos opciones para construir esa imagen personal tan importante: emular a alguna figura, por lejana que sea, en la que se quieran convertir; o buscar la tutoría de un mentor. En la primera, se busca quién ha hecho qué y cómo lo ha hecho para seguir ese mismo camino. En la segunda, se cuenta con un mentor que inculca valores, comparte experiencia y aconseja decisiones.

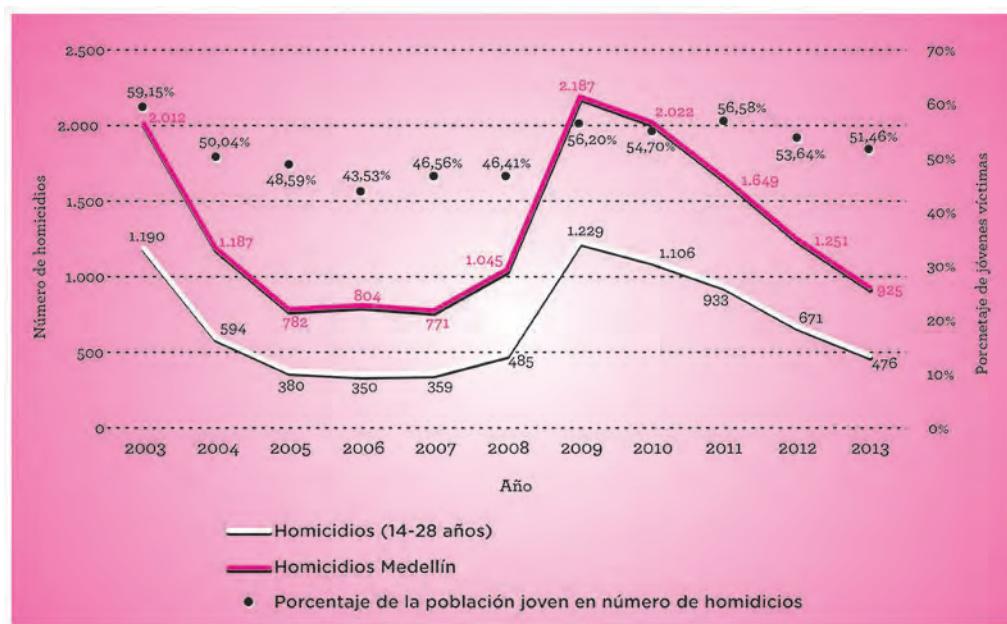
En este sentido, también se puede configurar una profunda brecha entre expectativas y realidades vitales. Los jóvenes necesitan tener las herramientas para construir proyectos de vida esperanzadores y optimistas, pero acotados a la realidad. Un elemento clave de la frustración de los años de juventud puede encontrarse no sólo en la falta de proyectos a futuro, sino en la dificultad o imposibilidad de cumplir aspiraciones poco apegadas a la realidad.

También se debe anotar que, en general, los jóvenes de la ciudad se enfrentan a unos problemas y unas necesidades bastante claras. Muchos de ellos son objeto de discriminación o estigmatización, debido a su lugar de procedencia, raza o físico, causando que, por ejemplo, algunos tengan que mentir sobre sus lugares de residencia en sus hojas de vida para obtener un puesto de trabajo, dado que los empleadores no aceptan empleados de ciertas zonas. Esto se encuentra ligado a la falta de oportunidades para los jóvenes, sobre todo para los de estratos bajos, y lleva a que las tasas de desempleo y de informalidad laboral alcancen proporciones alarmantes y mucho mayores a las de otros grupos etarios.

Además, los jóvenes están expuestos ante el consumo y venta de sustancias psicoactivas, la prostitución y otros negocios ilegales, entre otras realidades que afectan a la ciudad en general, pero frente a las cuales ellos son especialmente vulnerables. Asimismo, no se debe dejar de lado que la mayoría de víctimas y victimarios del conflicto armado son jóvenes, viéndose especialmente afectados por los homicidios.

En efecto, el 53% de las víctimas de homicidio en la ciudad en el periodo 2003-2013 está entre los 14 y 28 años (ver Gráfico 4.2).

_Gráfico 4.2: Incidencia del homicidio en población joven en Medellín, 2003-2013

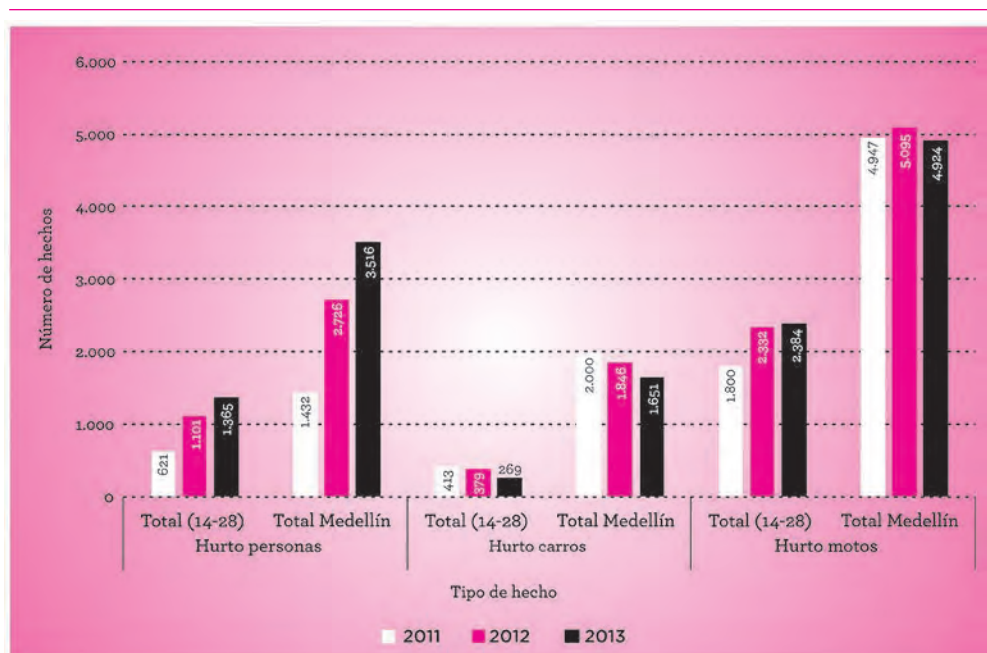


_Fuente: INML, SIJIN, CTI. Construcción SISC.

Entre 2004 y 2007 se da una reducción en el número de homicidios totales en la ciudad. Pero la reducción en los homicidios de jóvenes es mayor, pasando del 50% del total de homicidios en el 2004 al 43,5% en el 2006. Esto da cuenta de la participación de los jóvenes en la violencia homicida asociada a grupos de crimen organizado. Los jóvenes también participan de manera significativa en los delitos de hurto a personas y automotores, aumentando su participación en fenómenos como víctimas de delitos, como el hurto a motocicletas (ver Gráfico 4.3).

Ahora bien, de acuerdo con cifras del *Informe de calidad de vida de Medellín* del 2012, en ese año el 20,86% de los jóvenes de la ciudad se sienten inseguros en sus barrios y veredas, mientras el 72,47% seguros, y el 7% muy seguros. De igual forma, al ser encuestados por la principal razón por la cual consideran que su barrio, vereda o corregimiento es inseguro, señalan la “existencia y accionar de bandas o combos”, con el 26%; los atracos callejeros, con el 13,59%, y los expendios de drogas, con el 7,69%.

_Gráfico 4.3: Incidencia del hurto a personas, carros y motos a jóvenes en Medellín, 201-2013



_Fuente: SIJIN. Construcción SISC.

Ésa es la situación de tenso control en la que vive buena parte de los jóvenes de la ciudad. Las organizaciones criminales que operan en muchos barrios de la ciudad no sólo delinquen en el sector; también resuelven disputas, cobran extorsión, venden drogas y se convierten, al final, en una fuerza que “expulsa” al resto de la sociedad civil de su barrio. Los jóvenes hombres le temen a la operación de los grupos criminales, en tanto los hacen vulnerables al reclutamiento y la posibilidad de violar zonas de control y presencia armada cuando se movilizan. Las jóvenes mujeres les temen por la posibilidad de amenazas sexuales y abuso que pueden sufrir a manos de los miembros de los grupos criminales. Al respecto, los jóvenes no parecen identificar a la Policía como una fuerza positiva asociada a la seguridad. En este sentido, sus ideas giran alrededor de las alternativas más comunitarias de gestión de la seguridad. En efecto, existen preocupantes niveles de desconfianza institucional hacia las agencia encargadas del orden público y la seguridad en la ciudad.

Los jóvenes de Medellín, además, enfrentan problemas de convivencia ciudadana, tensiones generadas por cuenta de las diferencias entre las formas de relacionamiento que varían según la condición social de las personas, y que pueden favorecer o hacer

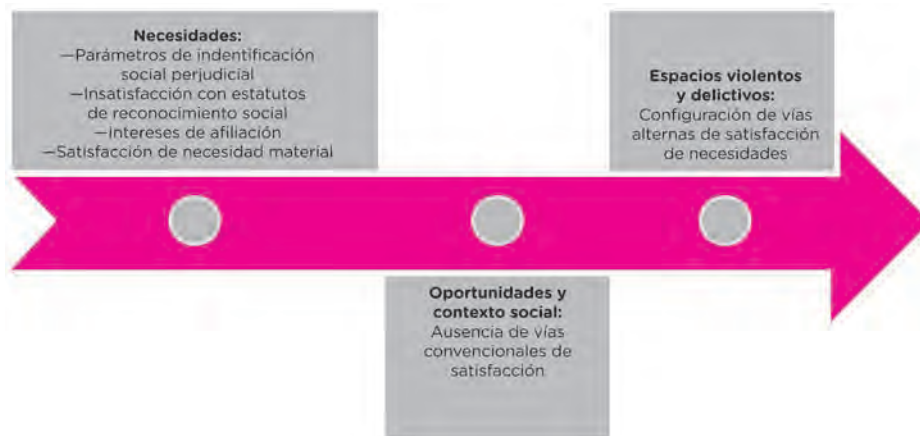
más difícil la convivencia. Por otra parte, se habla del poco conocimiento de los jóvenes sobre sus derechos y de cómo esto puede afectar su tratamiento como sujetos de derecho y la defensa de los mismos. Ellos no sólo han sido víctimas, sino también victimarios de las dinámicas de violencia de la ciudad, y como tal, muchos necesitan la atención de problemas para reintegrarse a la vida social; sus necesidades en términos laborales, educativos y, sobre todo, de acompañamiento psicológico, no se diferencian mucho de otros actores del conflicto armado.

La apuesta de la Política de Juventud para asumir los problemas de seguridad y convivencia que enfrentan los jóvenes puede sustentarse en un enfoque de cultura ciudadana, por encima de uno de seguridad ciudadana. La idea es rescatar el papel de los valores sociales, de las tradiciones, las costumbres y los comportamientos prosociales en la construcción de dinámicas sociales protectoras y relaciones interpersonales sustentadas en la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva.

Así pues, estas expresiones de crimen asociadas a los jóvenes (pandillas, combos) pueden ser abordadas desde la satisfacción desviada de necesidades individuales y sociales (ver Gráfico 4.4). De esta forma, a falta de vías convencionales de acción para la satisfacción de necesidades como desarrollo económico o reconocimiento social, se crean vías alternas, “expresiones juveniles sin ninguna conducción o acompañamiento; expresiones que canalizaron desasosiegos e ímpetus propios de la adolescencia y que muy pronto mutaron hacia actividades violentas” (ONU-Habitat Colombia, Universidad EAFIT, 2011: 139). Éstas son las pequeñas bandas instrumentalizadas por los grandes narcotraficantes y los grupos armados ilegales desde finales de los años 80 hasta la actualidad. Pero aunque muchos de sus intereses han mutado con el tiempo, continúan siendo un espacio no convencional de satisfacción de necesidades de muchos de los jóvenes que las integran.

De acuerdo con Corpovisionarios (2011), la violencia en Medellín, particularmente la homicida, se halla concentrada en términos territoriales y poblacionales. Así pues, la Encuesta de Cultura Ciudadana 2011 encuentra “que pese a que en Medellín se había experimentado una densificación de la cultura ciudadana, persistían sectores poblacionales resistentes a los cambios comportamentales, al mismo tiempo que existían toda una serie de argumentos y prácticas culturales que facilitaban la concentración de la violencia” (Corpovisionarios, 2011: 9). Entre estos hallazgos, el informe destaca que “aunque estos jóvenes manifestaban un temor más alto que el común de ciudadanos a los castigos de ley, dicho miedo no jugaba un papel inhibitor ante las posibles transgresiones de las normas, por lo tanto no garantizaría que el comportamiento de los jóvenes, pertenecientes a sectores con una concentración de Factores Comportamentales y Actitudinales (FCA) ‘negativos’, respetasen la ley” (Corpovisionarios, 2011: 10).

_Grafico 4.4: Vías alternativas de desarrollo



_Fuente: Elaboración propia, con base en ONU-Habitat Colombia; Universidad EAFIT (2011).

Los hallazgos de la Encuesta respecto a la relación de los jóvenes en riesgo de desarrollar –o en curso– carreras criminales se pueden resumir en un perfil. Este perfil cuenta con bajos niveles de confianza institucional, paralelo al uso, la creación y la buena estima de los espacios informales –e ilegales– de resolución de conflictos sociales, así como la reincidencia y los bajos niveles de apreciación de la ley.

Los jóvenes reconocen la presencia de mecanismos informales para gestionar sus conflictos personales y, en tal caso, los posibles problemas de seguridad de sus comunidades. Estos mecanismos pueden ser el “punto de entrada” de la formalidad, en conjunto con la construcción de espacios que permitan el desarrollo de una posición e identidad, ante la ausencia de modelos a seguir que sean social y económicamente viables y socialmente positivos. En algunas dinámicas se puede ver una competencia entre las vías formales y las vías ilegales de generación de reconocimiento. La política debe apostar por mejorar las posibilidades de las primeras.

Otra realidad que sin duda no contribuye al desarrollo efectivo de los jóvenes es la creciente desigualdad y el hecho de que ésta se agudiza cuando los jóvenes se independizan o forman una familia a temprana edad. Ésta es una forma de perpetuar la pobreza y aumentar las brechas sociales que les da continuidad a círculos viciosos en torno a la pobreza.

Por otra parte, hay una dificultad con la que se tienen que ver los jóvenes: en la mayoría de ocasiones, quienes toman las decisiones en el ámbito público no son jóvenes, quienes muchas veces desconocen las necesidades reales de esta población. Sin embargo, para algunas poblaciones, estos problemas son más agudos y los tocan más directamente, y por eso se requiere profundizar en algunas de ellas.

Población en situación de cárcel

En general, actores que conocen a fondo la situación de los jóvenes en cárcel reconocen, como los principales problemas que afectan a esta población, la posibilidad de la reincidencia en el delito, cuando al salir de su reclusión son objeto de discriminación y no tienen un apoyo efectivo por parte de sus familias para lograr reintegrarse a la sociedad. Esto contribuye a que muchos de los reclusos tengan pocas expectativas sobre su futuro y en ocasiones renuncien a pensar en posibilidades de superación personal en el ámbito económico y profesional. Además, se percibe que en la cárcel se fortalece el comportamiento delictivo y se entra en contacto con otras formas de la delincuencia y de la ilegalidad que, en lugar de resocializarlos, los inducen a perpetuar carreras criminales.

Los jóvenes en situación de cárcel expresan dos preocupaciones sustanciales, que acompañan casi todas sus intervenciones, a saber: el regreso a la libertad y la preparación para el empleo. En efecto, los sectores de “Empleo” y “Salud” son los que más presupuesto reciben (25% del total cada uno), cuando a los jóvenes participantes se les pide que repartan 100 pesos del presupuesto municipal entre una lista de ocho sectores (ver Gráfico 4.5).

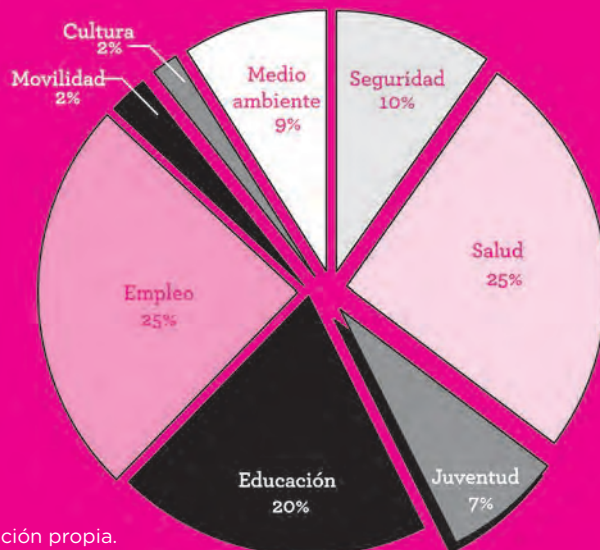
El primer puesto, compartido por el rubro “Salud”, da cuenta de otros dos fenómenos importantes que quedan en evidencia durante la visita a la cárcel de Bellavista: la relación entre consumo de drogas, delito y reclusión, y las difíciles condiciones de vida, sobre todo de salubridad, dentro de la institución penitenciaria.

Las prioridades de esta población de jóvenes resultan, al final, bastante claras: mejores condiciones de reclusión –enfocadas en la preparación para cuando recuperen la libertad y la atención programática integral– y oportunidades de reingresar a la sociedad, evitando los riesgos sociales de la reincidencia. Esto parece deberse al hecho de que al momento de salir son objeto de estigmatización y en muchas ocasiones cuentan con poco apoyo familiar para garantizar su subsistencia. A diferencia de los otros actores consultados, que le dan prioridad a la educación, ellos la ubican en el tercer lugar. Sin embargo, reconocen la importancia de este tema como el eje principal sobre el que se debe concentrar la Política Pública, seguido por empleo y salud.

Otro punto interesante es que, para este grupo, contrario a lo que podría intuirse, la seguridad no es una preocupación importante, por lo cual no le destinan una porción significativa del presupuesto y creen que debe ser el último tema a tener en cuenta en la Política Pública de Juventud. Sin embargo, sí postulan la delincuencia como uno de los problemas que más afecta a esta población, acompañado de la drogadicción.

Gráfico 4.5: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel

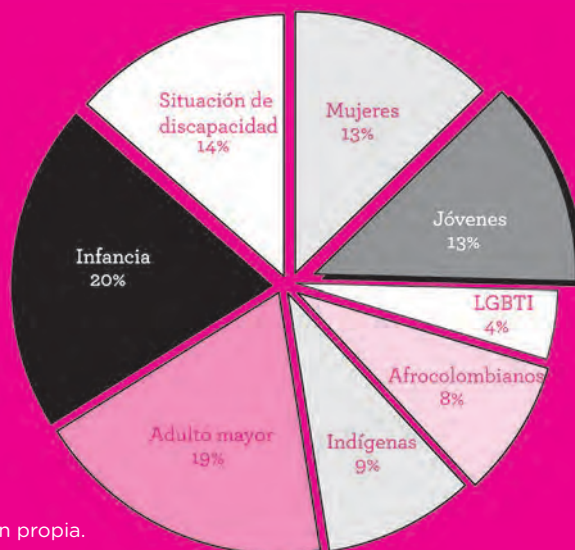
Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estos temas, ¿cómo cree que debería repartir la inversión?



Fuente: Elaboración propia.

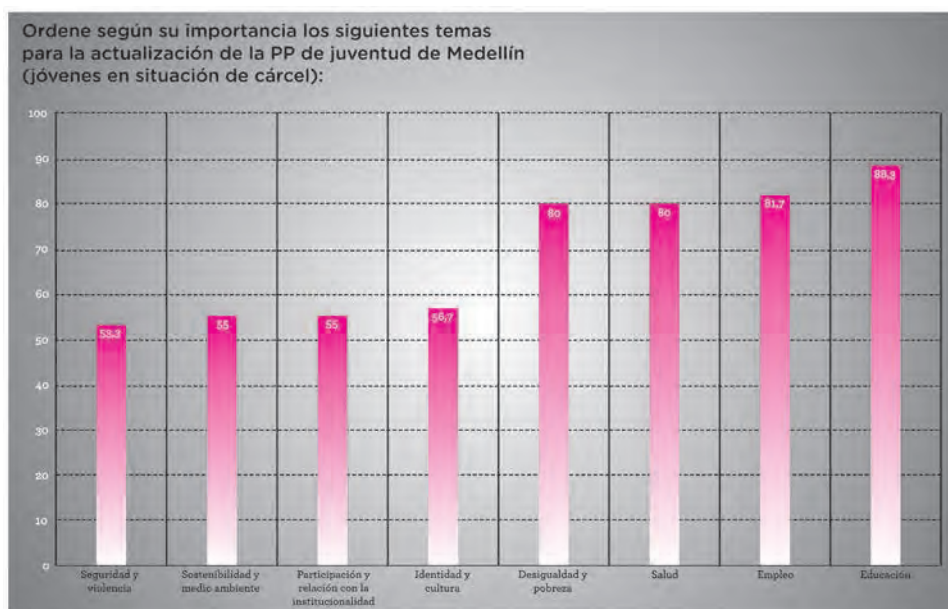
Gráfico 4.6: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel

Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estas poblaciones, ¿cómo cree que debería repartir la inversión?



Fuente: Elaboración propia.

_Gráfico 4.7: Agenda de grupo focal: jóvenes en situación de cárcel



_Fuente: Elaboración propia.

Se destaca que ninguno de ellos fue capaz de identificar programas de la oferta de la ciudad, y mucho menos de la oferta específica para jóvenes con que aquella cuenta. Sólo algunos fueron capaces de identificar ciertos temas sobre los que la Administración municipal actúa. Además, la falta de recursos no permite hacer un seguimiento posterior a los liberados ni garantizar que ellos accedan a la oferta institucional, y muchos reinciden y vuelven a ser reclusos en el centro o en las cárceles de mayores (ver Ilustración 4.1).

Ahora bien, aunque algunos de los temas prioritarios para los jóvenes en situación de cárcel resultan similares a las agendas de otros grupos de jóvenes, de otros ejercicios consultivos a poblaciones e, incluso, a la misma ciudad en su conjunto (“Medellín Cómo Vamos”, 2013), la diferencia entre los primeros cuatro temas, y los últimos, resulta más marcada que en otros momentos de este ejercicio (ver Gráficos 4.6 y 4.7).

Por otro lado, la cárcel es al mismo tiempo castigo y oportunidad. Supone, en su mayoría, en la difícil realidad de los centros penitenciarios de la ciudad, un castigo para el joven infractor, como también puede convertirse en oportunidad para unas intervenciones públicas que busquen “rescatar” a un grupo de jóvenes en una situación de riesgo permanente, pero asimismo de sistemática expectativa. Los jóvenes en

situación de cárcel están a la espera de oportunidades para escapar de los círculos viciosos del crimen y la reincidencia. La cárcel supone entonces ese castigo social, agravado por las difíciles condiciones de vida, aunque su trabajo de reintegración y resocialización parece quedar corto ante las dificultades de atender a una población creciente y con pocas opciones dentro de los centros de reclusión.

_Ilustración 4.1: Percepción de problemas públicos de juventud, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel¹



_Fuente: Elaboración propia.

La cárcel también es una oportunidad para los diseñadores de políticas ingeniosos. En efecto, constituye el espacio “perfecto” para relacionarse con una población muchas veces olvidada de las intervenciones públicas, pero, sobre todo, constantemente en riesgo de involucrarse (si no de mantener el curso) de las llamadas “carreras criminales”. De hecho, uno de los participantes en el grupo focal de la población en situación de cárcel pedía más oportunidades para ocupar su tiempo de manera productiva durante su reclusión. “Ocúpenme la cabeza”, decía bastante frustrado uno de ellos. Por supuesto, no es sólo ocupar su tiempo, es prepararlos para las difíciles condiciones que los esperan fuera de los muros; y es que el daño más grande que hace la cárcel no es la experiencia en sí, sino las “secuelas” de haber cumplido una condena. De esta forma, las intervenciones para la población de jóvenes en situación de cárcel deben afanarse tanto en “ocuparles la cabeza”, como en proveerles las capacidades para enfrentar el mundo efectivamente, en términos

¹ Estas gráficas de “nube de palabras” se construyen a partir de la repetición de ideas en los grupos focales. Así, el tamaño de cada palabra representa lo presente que está en las respuestas de los participantes a las preguntas sobre problemas, alternativas, etc.

de educación, oportunidades laborales y, en particular, acceso prioritario a la oferta institucional de la que ya dispone el Estado en la ciudad.

También es importante considerar que aunque no están en situación de cárcel, hay una población significativa de menores infractores que se encuentra bajo medidas de detención. Es el caso del centro de rehabilitación Carlos Lleras (“La Pola”), donde se hallan retenidos casi 300 jóvenes que han cometido delitos y han sido condenados bajo el régimen de menores infractores. Esta población, según su director, proviene generalmente de estratos bajos, ha dejado de estudiar, ha vivido en condiciones de pobreza y en muchos casos en familias disfuncionales. Algunos de ellos han sido desertores o expulsados del sistema educativo, y en buena parte de los casos han sido consumidores de droga.

Con esta población se encuentra un papel muy importante de las familias en el acompañamiento a los jóvenes; por esta razón, han comenzado a trabajar de la mano de “Delinquir no paga”, en la concientización de las familias y los entornos de los jóvenes.

Aparte de este programa, la única oferta que llega a “La Pola” está representada por algunos programas del Inder, los servicios educativos de la Secretaría de Educación que presta a los jóvenes que aún no han terminado su bachillerato, y del SENA, para el caso de la formación para el trabajo. Además, tienen algún acompañamiento por parte de la Cruz Roja. Los servicios de salud y acompañamiento psicológico los prestan los profesionales propios del centro.

Es importante, por último, considerar la situación de precariedad a la que se ve expuesta la población carcelaria y las condiciones que llevan a los jóvenes a allí. Según Medina, Posso y Tamayo (2011 y 2013), no sólo la condición de pobreza, sino también la enorme inequidad social y económica de Medellín y el hecho de vivir en barrios habitados por adultos criminales o relacionarse con ellos, hace que los jóvenes de la ciudad cometan delitos de mayor o menor gravedad.

Según datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) a corte del 30 de junio del 2014, el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín (EPMS) Bellavista y el Complejo Carcelario y Penitenciario Pedregal tienen en total una población de 4.001 presos de 18 a 28 años, entre los cuales el 9,9% (395) son mujeres y el 90,1% (3.606) son hombres. Del total de esta población, el 40,3% están sindicados, mas no condenados de cometer algún delito, y el 58,6% están condenados por ello. Al comparar esta cifra, 4.001 presos, con el total de la población carcelaria de 8.816 (EPMS Bellavista, Medellín, Pedregal Sindicados y Pedregal, Mujeres), a corte del 30 de julio se refleja otra de las delicadas situaciones de los jóvenes en Medellín: los jóvenes (de 18 a 28 años) son casi la mitad de la población carcelaria del municipio, el 45,38%.

Los centros penitenciarios y carcelarios son establecimientos que en teoría están destinados a la recuperación del individuo en su dimensión ética y moral y, por ende,

deberían ofrecer excelentes condiciones de salubridad, alimentación, orientación psicosocial y recreación, e igualmente brindar programas de formación para el trabajo y de formación en otras áreas (derechos humanos, artes, etc.), que le permitan redignificarse y reinsertarse a la vida después de cumplir la condena. Sin embargo, según John Jairo González (especialista en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Medellín), las condiciones habitacionales, de salubridad, de prestación de los servicios de salud, entre otras, son muy deficientes en estos centros penitenciarios, situación que inevitablemente afecta a la población joven en situación de cárcel. Además, afirma que: “El sistema carcelario en Colombia no hace distinciones de edad en relación con las condiciones de detención; cualquier preso de cualquier edad es tratado de igual manera. No hay consideraciones especiales para los jóvenes, no hay norma. Los únicos que se les privilegia son la tercera edad, la población Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgeneristas, Intersexuales (LGBTI), enfermos terminales (VIH, tuberculosis), Únicos Patios”.

Jóvenes rurales

Medellín tiene cinco corregimientos con características muy diferentes, y la realidad de los jóvenes rurales varía según los lugares en los que se habita. La distribución de la población de jóvenes tanto en la zona urbana como en la zona rural es desigual. La mayoría de la población de jóvenes rurales habita los corregimientos de San Antonio de Prado y de San Cristóbal; ambos representan en total el 74,3% de la población. El porcentaje restante lo conforman los corregimientos de Altavista (15,3%), Santa Elena (7,4%) y Palmitas, que representa sólo el 2% en el total de la población de jóvenes rurales (ver Tabla 4.1).

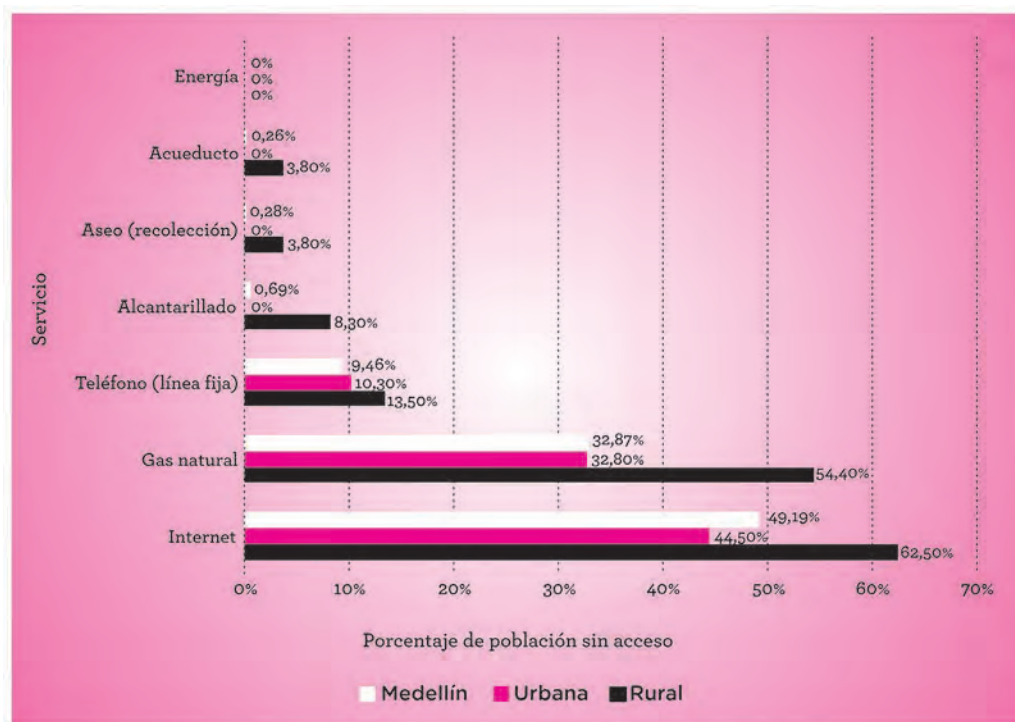
Tabla 4.1: Número y porcentaje de jóvenes del área rural según corregimientos y grupos etarios

Corregimientos	Grupos etarios 2012			Total	
	14-18	19-24	25-28	Nro.	%
San Antonio de Prado	8.574	10.699	5.991	25.264	41,9%
San Cristóbal	7.079	8.064	5.000	20.143	33,4%
Altavista	3.290	3.800	2.153	9.243	15,3%
Santa Elena	1.578	1.697	1.173	4.448	7,4%
Palmitas	448	520	219	1.187	2,0%
Total	20.969	24.780	14.536	60.285	100,0%

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la ECVM (2012).

La situación de estos jóvenes rurales es preocupante en términos de la cobertura del servicio de internet (ver Gráfico 4.8): no sólo éste no llega a un porcentaje significativo de la población joven urbana (44,5%) y rural (62,5%), sino que, además, los jóvenes rurales se encuentran en clara desventaja, pues el 18,4% adicional no cuenta con cobertura. Esto genera una condición de aislamiento para los jóvenes de las áreas apartadas de la ciudad, en un momento donde las tecnologías de la información tienen un papel vital en la integración de los jóvenes con el mundo que los rodea.

Gráfico 4.8: Porcentaje de la población joven que no tiene acceso a servicios públicos

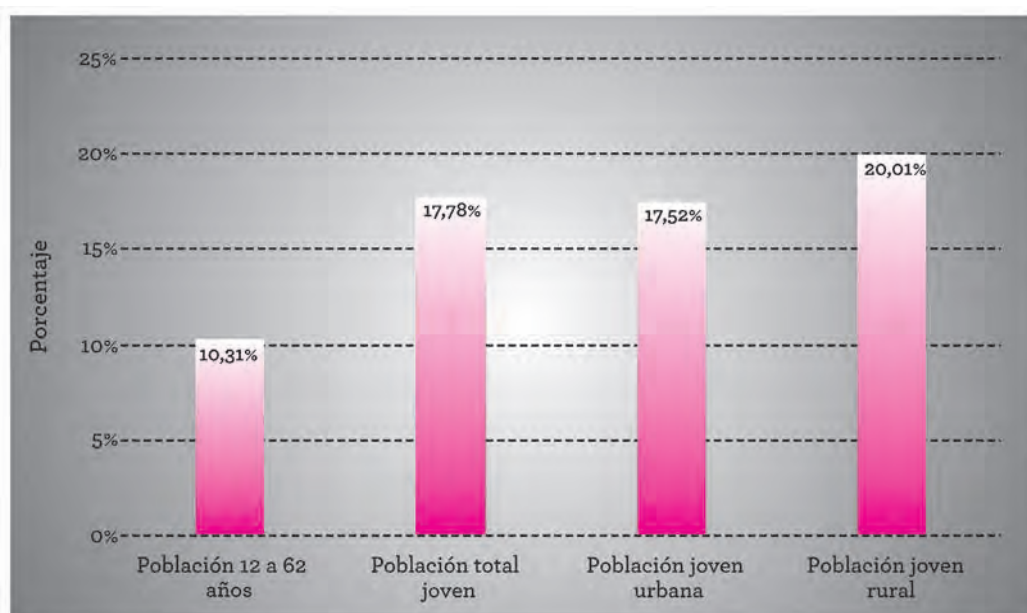


Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la ECVM (2012).

Al igual que el total de los jóvenes de Medellín, para la población joven rural es más difícil emplearse; incluso su nivel de desempleo es levemente mayor en comparación con el de la población joven urbana (ver Gráfico 4.9). Ésta se encuentra 2,9 puntos porcentuales por encima del desempleo urbano juvenil, cifra muy cercana a la urbana.

Sin embargo, dentro del contexto general (con relación a la población de referencia),² su nivel de desempleo es significativamente superior: 8,9 puntos porcentuales al nivel de desempleo de la población de 12 a 62 años.

_Gráfico 4.9: Tasa de desempleo población joven rural y urbana, 2012

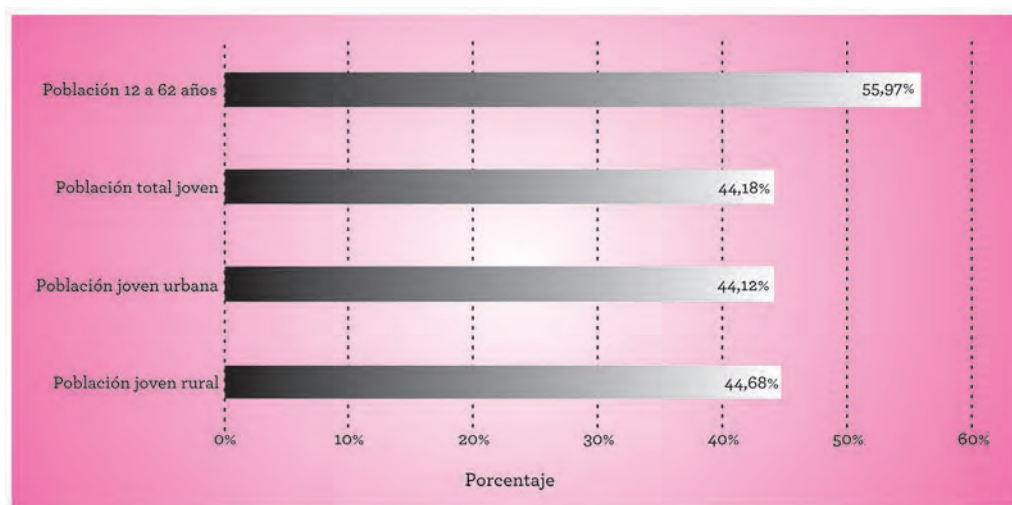


_Fuente: Elaboración propia.

Lo afirmado se refuerza cuando se observa simultáneamente que a una TD mayor en los jóvenes rurales, también se presenta una menor demanda de trabajo por parte de estos en relación con la población de referencia (TGP población de referencia: 55,97%, y TGP jóvenes rurales: 44,68%; jóvenes urbanos: 44,12%; jóvenes Medellín: 44,18%) (ver Gráfico 4.10). Es decir que, a pesar de ejercer menos presión sobre el mercado laboral (demandan menos trabajo), sus posibilidades de encontrar empleo son menores, registrando un mayor desempleo y una menor ocupación (TO: rural: 35,75%; urbana: 36,39%; total: 36,32%), muy similar a la tasa de ocupación de la población joven urbana.

² La población de referencia es la población total del municipio comprendida entre los 12 y los 62 años.

Gráfico 4.10: Tasa global de participación de la población joven urbana y rural. 2012, ECVM

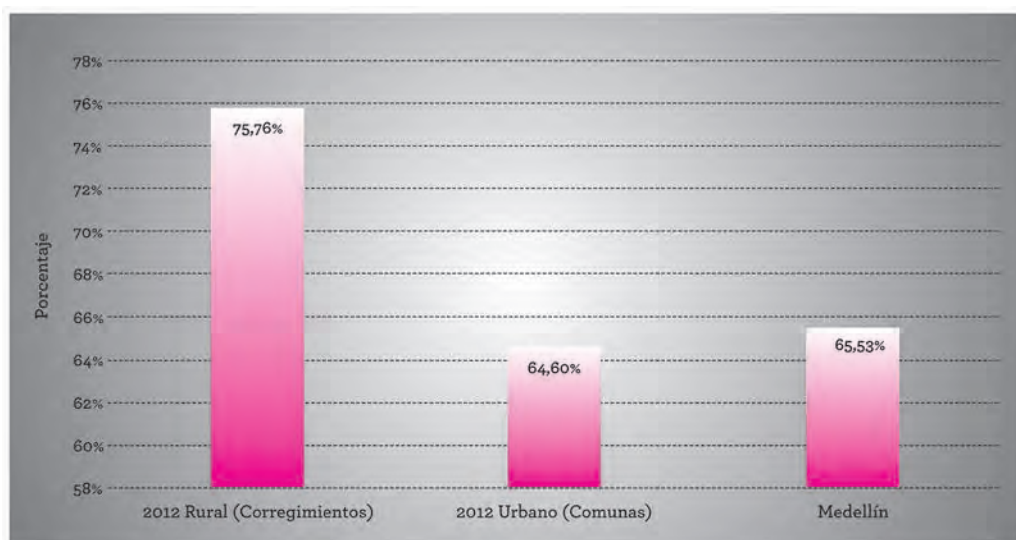


Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

Por otra parte, los jóvenes rurales no sólo son los que presentan mayor tasa de desempleo; también están posiblemente expuestos a una mayor tasa de dependencia económica³ en relación con los jóvenes urbanos (ver Gráfico 4.11), pues si utilizamos como *proxy* la tasa de dependencia económica según población total rural, urbana y de Medellín, se advierte que ésta es mayor (en 11%) en la población rural (por cada 100 personas económicamente activas hay 75,76 personas en edades dependientes) que urbana; quiere decir que, comparativamente, en la población rural hay mucho menos personas económicamente activas que en la población urbana. También indica que en la población rural hay más niños y ancianos, es decir, hay más población económicamente dependiente que en la urbana. La proporción de niños y adultos de la tercera edad es mayor que la población económicamente activa en el área rural, y es menor que esta misma población en el área urbana.

³ El *índice de dependencia económica* es la relación de personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 65), respecto a la población en edad económicamente activa (entre 15 y 64 años). Este indicador muestra la carga económica por edad que ha de soportar la población económicamente activa (Ortega y Villamarín, 2008: 153).

Gráfico 4.11: Índice de dependencia económica según población total rural, urbana y de Medellín



Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>.

Sin embargo, la situación varía según los corregimientos. En San Antonio de Prado, la principal dificultad parecen ser las llamadas “fronteras invisibles” y la presencia de “combos” delincuenciales; en Altavista, la inseguridad en general; y en Santa Elena, el alto consumo de sustancias psicoactivas, por nombrar algunos ejemplos de esas problemáticas, y de las sutiles y, no obstante, importantes diferencias entre territorios, poblaciones y problemas.

Por otro lado, existen problemas que afectan a los jóvenes rurales, como la desigualdad con respecto a los jóvenes urbanos, la desescolarización y la mala calidad de la educación, ya que ella no reconoce las potencialidades y particularidades que los jóvenes adquieren en su contacto con el entorno rural. Algunos de estos jóvenes buscan una educación de mejor calidad o mejores oportunidades laborales en la ciudad, por lo que sugieren que esas oportunidades se pueden llevar al campo y adaptarlas al contexto.

En los espacios de reflexión en torno a la política, los jóvenes insistieron mucho en la invisibilidad de las comunidades y problemáticas rurales y ambientales en la agenda pública y en la manera como, desde la centralidad del municipio, se extienden políticas y programas sin consultar o acordar con la comunidad, y sin entender efectivamente sus necesidades.

Los jóvenes manifiestan que es necesario alcanzar un desarrollo equilibrado dentro de los espacios rurales, para que se conserven y no pasen de ser campo a ciudad, aunque algunos de ellos dijeron que sostenibilidad y ruralidad eran incompatibles, pues el desarrollo y la sostenibilidad acaban por convertir lo rural en urbano. Se debe procurar que el desarrollo rural pueda ser una realidad, sin perder su identidad ni ser “absorbido” por lo urbano. El enfoque debe ser la preocupación por hacer que la economía y la cultura rural sean atractivas para los jóvenes que viven en los corregimientos de la ciudad.

Resaltan iniciativas como las Casas Familiares Rurales (CFR). Los jóvenes identifican a las CFR como una experiencia positiva para las intervenciones futuras en la ruralidad de la ciudad, por tres razones principales: 1) respetan el contexto y protegen las tradiciones; 2) proveen herramientas de desarrollo, y 3) llevan infraestructura al campo. También piensan en propuestas de conservación ambiental y turismo ecológico, que puedan generar oportunidades rurales de empleo y educación para los jóvenes, que logren rivalizar con las que ofrece la ciudad.

Sobre esta población cabe resaltar que, como muchos, ponen la educación en el primer lugar (ver Gráfico 4.12), pero se diferencian de los demás grupos consultados al darle el segundo lugar de importancia en términos de inversión al medio ambiente, contrastando con el último lugar que le da la mayoría de los actores. También le dan un lugar importante a la cultura, la cual ubican en el tercer lugar. En la misma línea de la preocupación por la sostenibilidad y el medio ambiente, los jóvenes reclaman la existencia de espacios para apropiarse, y su falta es puesta como una de las principales problemáticas a las que se enfrentan. La Política Pública debería contar con iniciativas para el aprovechamiento y la apropiación de los espacios rurales.

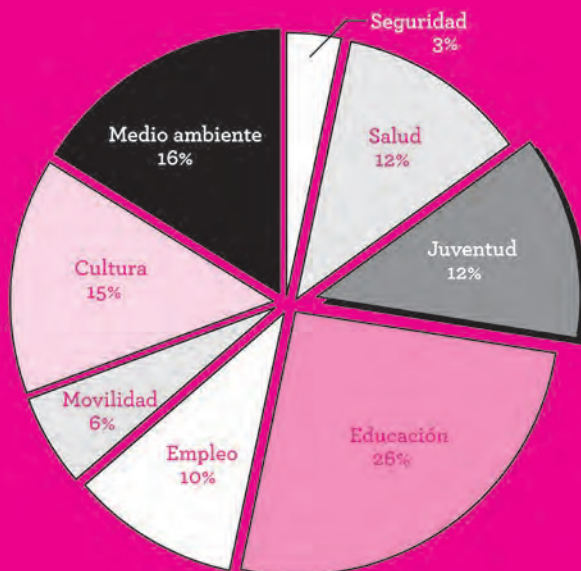
En términos de poblaciones, coinciden en darle prioridad a la infancia (ver Gráfico 4.13), pero es interesante ver que el segundo lugar se lo llevan los adultos mayores, mostrando la importancia que los jóvenes rurales le dan a esta población, lo cual no es muy común en otro tipo de jóvenes.

Las posibilidades de inserción laboral comúnmente se proponen como una causa importante de la migración de los jóvenes de zonas rurales a urbanas. Sin embargo, para estos jóvenes el empleo no parece ser una preocupación significativa, lo cual debe llevar a repensar este asunto.

Durante las consultas con el grupo focal de jóvenes rurales en el corregimiento de San Antonio de Prado, los participantes priorizaron, en el ejercicio de inversión de recursos públicos, las temáticas de Educación (26%), Medio Ambiente (16%) y Cultura (15%). De igual manera, priorizaron las poblaciones de Infancia (20%), Adulto mayor (16%) y Jóvenes y Mujeres (13%).

_Gráfico 4.12: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: jóvenes rurales

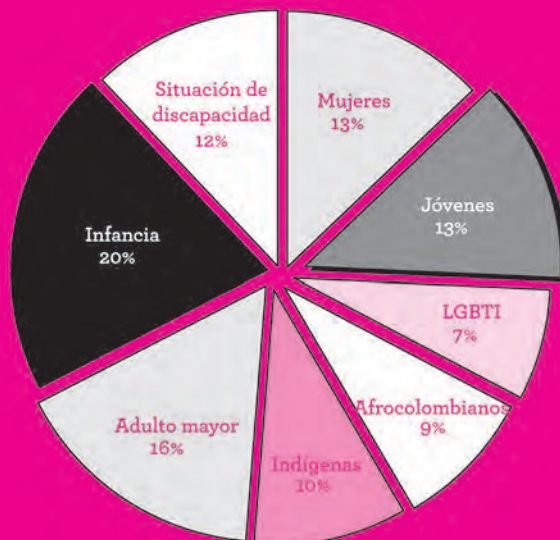
Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estos temas, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (jóvenes rurales)



_Fuente: Elaboración propia.

_Gráfico 4.13: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: jóvenes rurales

Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estas poblaciones, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (jóvenes rurales)

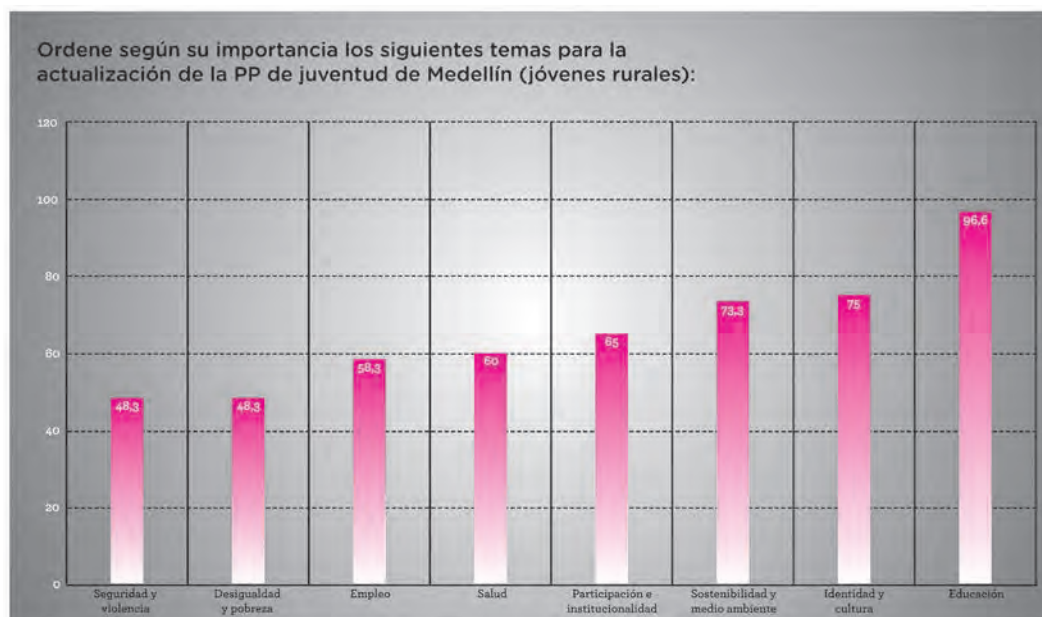


_Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la agenda de los jóvenes rurales de Medellín (ver Gráfico 4.14) no se diferencia mucho de la de otras poblaciones de jóvenes o de la misma ciudad, a excepción de las temáticas de protección al Medio Ambiente, Sostenibilidad del Desarrollo y, sobre todo, recuperación de la ruralidad en términos económicos y culturales.

Ahora bien, la población de jóvenes rurales de Medellín no se diferencia a fondo de la población urbana, pero sí encuentra enormes dificultades para sentirse y efectivamente incluirse en las dinámicas de la ciudad, y sus espacios de desarrollo en la misma ruralidad parecen, o no existir, o estar determinados por lógicas que no tienen en cuenta el contexto de la ruralidad ni sus consecuencias económicas y culturales en la vida de estos jóvenes (ver Ilustración 4.2).

Gráfico 4.14: Agenda de grupo focal: jóvenes rurales



Fuente: Elaboración propia.

_Ilustración 4.2: Percepción de problemas públicos, grupo focal: jóvenes rurales



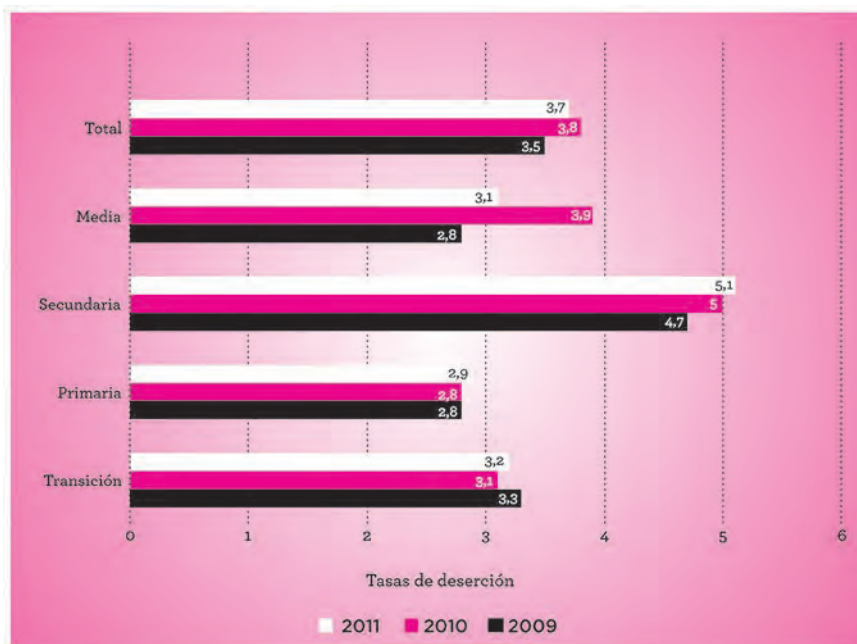
_Fuente: Elaboración propia.

Jóvenes en riesgo

Los jóvenes que ni estudian ni trabajan formalmente están expuestos a dificultades específicas, como la propensión a ser reclutados por grupos armados ilegales para hacer parte activa del conflicto, o para realizar tareas dentro de los mercados ilegales. Además, generalmente tienen condiciones de vida personal complejas, como familias disfuncionales o condiciones de pobreza extrema que no les permiten acceder al sistema educativo ni obtener un nivel de calificación con el que puedan aspirar a un trabajo digno. Asimismo, dada su falta de calificación, una de las pocas opciones para obtener algún tipo de sustento económico se da mediante la inserción al mercado informal del trabajo. Y las cifras muestran que no son pocos los jóvenes que se encuentran padeciendo esta realidad.

Las tasas de deserción escolar son altas, y mucho más en educación secundaria (ver Gráfico 4.15). Por otro lado, hay frustración con las exigencias tradicionales de la educación en la ciudad, con la imposibilidad de establecer enfoques diferenciados en calificación, materias e intereses. Es decir, la medición homogénea de capacidades educativas deja por fuera las particularidades de los avances individuales. Así, se hace necesario promover, desde la apuesta de juventud en la ciudad, un enfoque diverso de visiones en la oferta complementaria de la educación. Inscribirlo, además, con un esfuerzo social por una educación puesta al servicio de la comunidad y no del individuo.

_Gráfico 4.15: Tasas de deserción oficial por niveles, 2009-2011



_ Fuente: Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>, y DANE.

De igual forma, se mantienen las deficiencias en la coordinación de las ofertas educativas con la demanda laboral y habría que determinar si, en efecto, las apuestas educativas de la ciudad están atendiendo las demandas del mercado de empleo local. Ahora bien, existen otras causas identificables para la deserción escolar y la brecha entre preparación educativa, pertinencia y calidad, y posibilidad de conseguir empleos. Los jóvenes de la ciudad se ven obligados en ocasiones, tentados en otras, a abandonar su educación para entrar al mercado laboral, comúnmente informal o de baja calificación.

Otras causas están relacionadas con el sistema educativo como tal, siendo éstas una metodología y pedagogía poco adecuadas, un sistema educativo costoso, la discriminación que éste puede generar, la existencia de profesores con poca formación y vocación, los espacios físicos donde se enseña, el hecho de que los jóvenes sean vistos como alumnos y no estudiantes, lo lenta de su actualización, y lo poco dinámica que es, así como los parámetros con los que se mide su calidad.

Este problema no es menor, pues los jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINI) por diversas razones, revelan una compleja situación. Se consideran jóvenes NINI aquellas

personas que se encuentran entre los 14 y 28 años de edad, y se identifican con alguno de los siguientes perfiles: es una mujer dedicada al cuidado de su hogar; es un(a) joven que desertó del colegio y que tiene entre 14 y 18 años; es un(a) joven forzado(a) a un ocio frustrante, porque sus posibilidades para acceder a la educación y terminar sus estudios son muy reducidas, como igualmente sus posibilidades de obtener un empleo digno; es un(a) joven delincuente; es un(a) joven que por decisión propia, a pesar de tener todas las oportunidades de formarse y desarrollar una trayectoria laboral, optó por no estudiar y por no trabajar.

Entre ellos se encuentran las mujeres que se dedican al trabajo del cuidado y la limpieza de su hogar, el cual no es remunerado, y quienes representan un alto porcentaje de esta población. Según las cifras basadas en la ECVM del 2012, los jóvenes NINI representan el 25,2% de la población total de jóvenes y el 6,2% de la de Medellín. En términos absolutos, Medellín tiene 147.702 jóvenes NINI, de los cuales las mujeres dedicadas a las labores domésticas (actividades que no son remuneradas) representan el 45,1% (66.567 mujeres), es decir, casi el 50% de la población. Incluso, si no se considerara dentro del término a las mujeres dedicadas a las labores domésticas, el porcentaje de NINI (con respecto a la población total de jóvenes) descendería considerablemente: pasaría de 25,2 a 13,85% (en números absolutos serían 81.135 y no 147.702). Además, es preocupante que más del 90% de estos jóvenes se encuentran en los estratos 1, 2 y 3 (ver Tabla 4.2).

_Tabla 4.2: Número y porcentaje de jóvenes NINI según estrato

Estrato	Nro.	Porcentaje de jóvenes NINI sobre total población NINI	Porcentaje de jóvenes NINI sobre total población joven
1	30.141	20,41%	5,1%
2	72.146	48,85%	12,3%
3	35.369	23,95%	6,0%
4	5.924	4,01%	1,0%
5	2.797	1,89%	0,5%
6	1.365	0,92%	0,2%

_Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la ECVM (2012).

Los jóvenes del programa Ícaro⁴ expresaron su preocupación con tres problemas fundamentales para su desarrollo: el desempleo, el estancamiento del modelo

⁴ Para precisar algunos aspectos de este programa, véase el capítulo 9.

educativo y las dificultades de reconocimiento de la identidad de los jóvenes en la ciudad. En efecto, la falta de experiencia –una exigencia común en las oportunidades de empleo de la ciudad– se constituye en el principal obstáculo de muchos jóvenes para insertarse en el mercado laboral. Esta dificultad resulta uno de los principales elementos que los hace señalar “falta de oportunidades” para su desarrollo en Medellín, pero se conecta necesariamente con las críticas y el escepticismo que mantienen respecto al modelo educativo de las instituciones de la ciudad.

Así, se muestran descontentos con las herramientas pedagógicas utilizadas en las instituciones de educación públicas. En primer lugar, porque aún se quedan cortas en las capacidades que les enseñan a sus estudiantes para desempeñarse en el “mundo real”, esto es, asumir retos de adultez, construir planes de vida y acceder a oportunidades laborales. En segundo lugar, su incapacidad para generar interés y transmitir conocimiento efectivamente a sus estudiantes. En este sentido, se muestran frustrados por las bajas habilidades de sus profesores para combinar metodologías novedosas y efectivas de enseñanza, para mejorar sus sistemas de aprendizaje de manera atractiva para sus estudiantes.

De este modo, la identificación y la replicación de modelos educativos y apuestas pedagógicas que congenien el interés de los estudiantes y la efectividad de la enseñanza se convierten en una de las exigencias de los participantes en el grupo focal. La idea busca ofrecer a los docentes las herramientas, en forma de lecciones aprendidas y buenas prácticas, para aplicar en sus cursos, y al tiempo dar los ejemplos que permitan a los estudiantes exigir mayor nivel en la calidad docente.

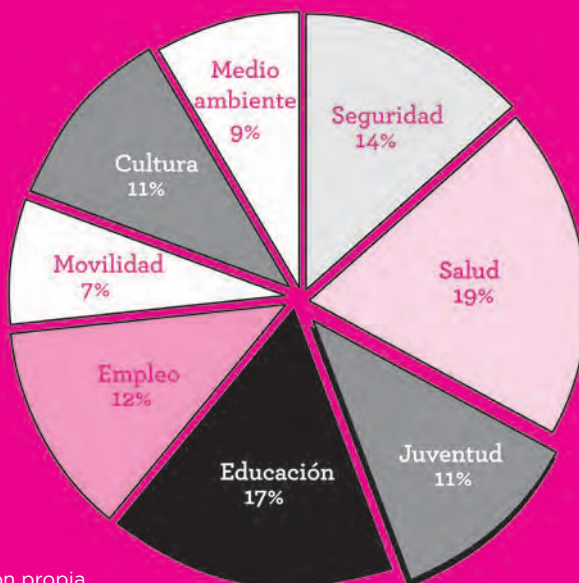
Ahora bien, reconocen que la juventud puede ser una etapa de indecisión e inestabilidad y que, de esta forma, dependiendo de ciertas condiciones de contexto, los jóvenes pueden estar en entornos de riesgo para involucrarse en fenómenos perjudiciales como el crimen. En este sentido, señalan los jóvenes participantes que resulta fundamental la orientación que reciban estos jóvenes en aspectos personales, laborales, sociales y educativos, de modo que les ayude a asumir sus nuevas responsabilidades y el tránsito de la niñez a la adultez.

Cuantitativamente, la salud parece ser la prioridad para estos jóvenes, ya que en promedio le asignan la mayor parte del presupuesto (ver Gráfico 4.16). Asimismo, les dan gran importancia a los jóvenes y a las mujeres (ver Gráfico 4.17), a diferencia de otros grupos que privilegian la infancia como grupo poblacional que debe recibir la mayor parte de los recursos.

También debe tenerse en cuenta que estos jóvenes parecen tener un conocimiento valioso sobre la oferta institucional, lo cual puede llevar a pensar que para llegarles a ellos no sólo es importante que conozcan la oferta, sino también generar incentivos para que efectivamente se vean atraídos a participar y desistan de otras alternativas.

Gráfico 4.16: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: programa Ícaro

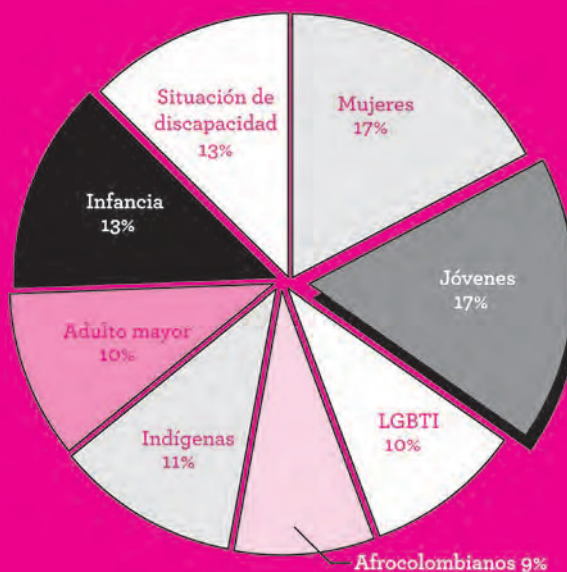
Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estos temas, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (Ícaro)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.17: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: programa Ícaro

Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estas poblaciones, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (Ícaro)

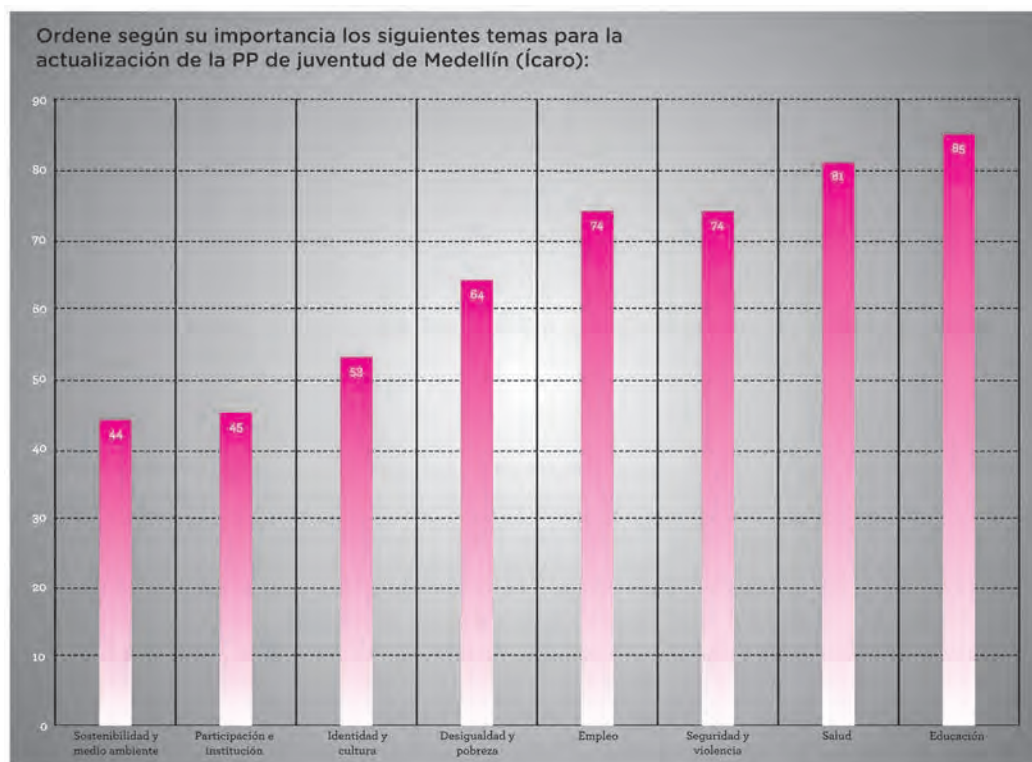


Fuente: Elaboración propia.

Efectivamente, en el ejercicio de inversión de recursos públicos por temáticas, los jóvenes del programa Ícaro priorizaron la Salud (19%), la Educación (17%) y la Seguridad (14%). De igual forma, en el ejercicio de inversión de recursos públicos por poblaciones, priorizaron a Jóvenes y Mujeres (17%, cada uno), la Infancia y la Situación de discapacidad (13%, cada uno), y los Indígenas (11%).

Ahora bien, los temas y problemas de la agenda de los jóvenes del grupo focal del programa Ícaro giraron alrededor de sus precauciones por la educación, la salud y la seguridad (ver Gráfico 4.18), aunque los problemas específicos planteados fueran, sobre todo, el desempleo juvenil y la drogadicción (ver Ilustraciones 4.3 y 4.4).

Gráfico 4.18: Agenda de grupo focal: programa Ícaro



Fuente: Elaboración propia.

_Ilustración 4.3: Percepción de programas reconocidos, grupo focal: programa Ícaro



_Fuente: Elaboración propia.

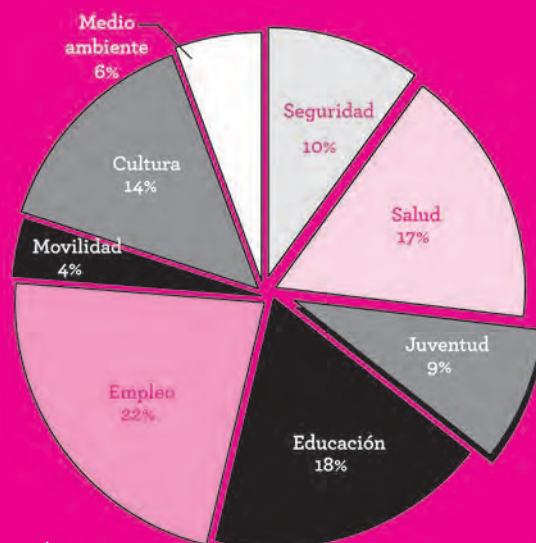
_Ilustración 4.4: Percepción de problemas públicos, grupo focal: programa Ícaro



_Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.19: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: Jóvenes por la Vida

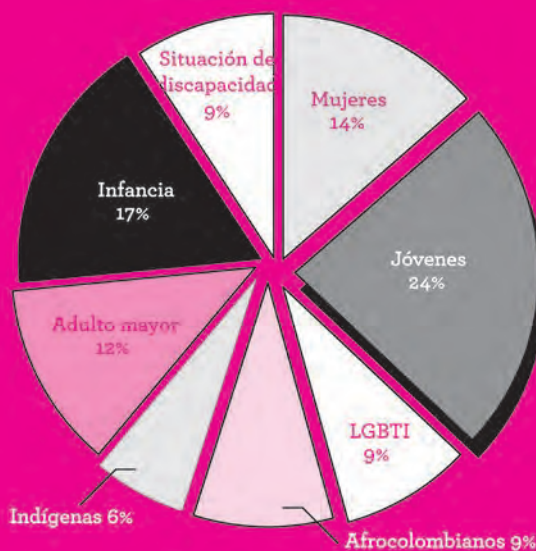
Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estos temas, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (Jóvenes por la Vida)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.20: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: Jóvenes por la Vida

Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estas poblaciones, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (Ícaro)

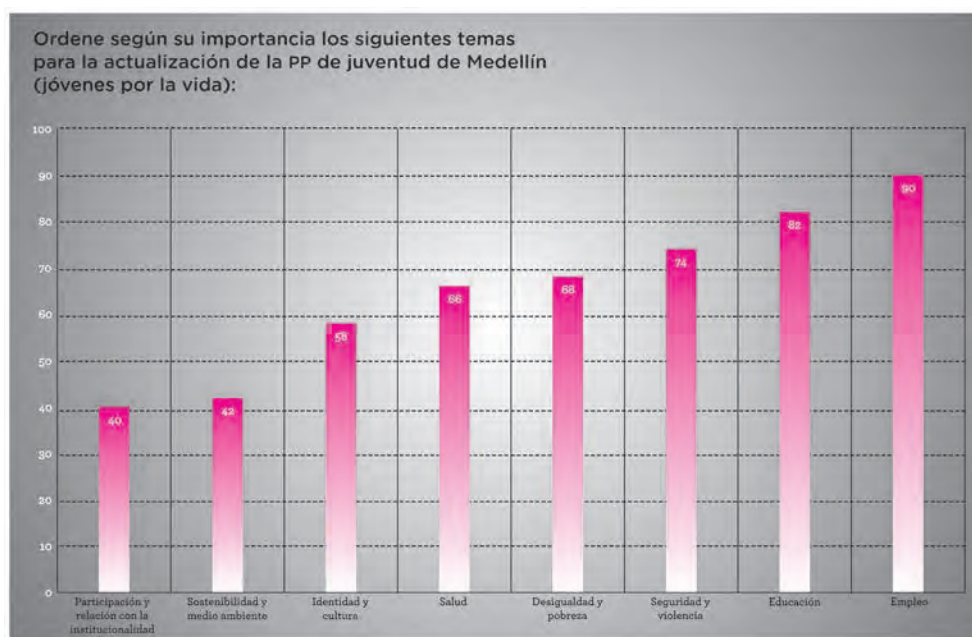


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, para el grupo de Jóvenes por la Vida, que también han sido seleccionados para participar en el programa por tener de alguna manera cierto riesgo de iniciar carreras criminales, existe una preocupación por el empleo por encima de la educación y creen que poblacionalmente se debe invertir una mayor porción en los jóvenes. Esto se manifiesta al enunciarlo como un problema recurrente y como la prioridad en términos de gasto que ellos le darían si tuvieran algún poder de decisión sobre el presupuesto público (ver Gráfico 4.19).

En el ejercicio de inversión de recursos públicos por temáticas, los jóvenes del programa Jóvenes por la Vida priorizaron el Empleo (22%), la Educación (18%) y la Salud (17%). En el mismo ejercicio, pero por poblaciones (ver Gráfico 4.20), los jóvenes del programa Jóvenes por la Vida priorizaron a Jóvenes (24%), Infancia (17%) y Mujeres (14%) De igual forma, en el Gráfico 4.21 se puede ver la constitución de la agenda del grupo de Jóvenes por la Vida.

Gráfico 4.21: Agenda de grupo focal: Jóvenes por la Vida



Fuente: Elaboración propia.

Resulta interesante observar que, aunque estos jóvenes hacen parte de programas de la oferta institucional de la Alcaldía, ponen en el último lugar la participación dentro de los temas que consideran ellos que deben ser tenidos en cuenta por la política pública. Asimismo, a pesar de su condición de beneficiarios de la política pública,

argumentan que uno de los principales problemas de la juventud es la desinformación. (véase Ilustración 4.5).

Ilustración 4.5: Percepción de problemas públicos, grupo focal: Jóvenes por la Vida



Fuente: Elaboración propia.

El que la problemática más repetida sea “desinformación” es un asunto que podría dar cuenta de las realidades que enfrentan los participantes del programa en su trabajo de “replicadores” de la oferta institucional. Pero, sobre todo, de las dificultades todavía prevalentes de dar a conocer las oportunidades institucionales a los jóvenes en la ciudad.

Conclusiones y recomendaciones

Se encuentra que existen problemas con la coherencia interna de los programas y las apuestas de política, es decir, entre sus objetivos y su implementación; lo que se plantea como misión y lo que se hace para cumplir esas metas, al menos en términos contractuales. De esta manera, se establecen unas metas de cuántas personas deben participar o qué productos se deben entregar, pero no se establece un control sobre las poblaciones que se deben atender específicamente, las actividades que se deben realizar y los efectos que estos deben tener sobre las condiciones de vida de los beneficiarios, lo cual se presta para que los programas se dirijan a públicos muy amplios, y que no necesariamente son los que más los requieren.

Así, los mismos operadores de los programas pueden crear los “sifones” por los cuales se “cuelan” los jóvenes en riesgo. En esta dinámica funcionan una serie de incentivos perversos en las organizaciones o funcionarios que operan los programas, a saber: 1) riesgo de cooptación, 2) dificultad de operación según objetivos, 3) vacío de control, y 4) exceso de discrecionalidad de los operadores.

Un obstáculo es la relación que los jóvenes que participan construyen con la institucionalidad. Al respecto, de acuerdo con datos de la *Gran Encuesta Integrada de Hogares* del 2012, el 42,6% de los jóvenes de Medellín considera que cuentan con un nivel bajo o muy bajo de libertad para expresar sus opiniones políticas. De igual manera, califican con 2,94 (de 1 a 5) su confianza en las instituciones de gobierno. Finalmente, el 17,07% de los jóvenes expresó tener algo o mucho interés en temas políticos.

Resulta fundamental para la Secretaría y la Política de Juventud establecer mejores instrumentos de control sobre la operación de los programas, como buenas bases de datos centralizadas, constatables, comparables con otras bases de datos de la Administración, y enfocadas en las poblaciones comúnmente excluidas de las ofertas; también buscar “monopolizar” la convocatoria, es decir, lograr que la intermediación entre los programas y los jóvenes no esté en manos de ciertos liderazgos sociales que pueden seguir intereses particulares a la hora de “asignar” los beneficios; y, finalmente, exigir cuentas a los operadores y establecer mecanismos de evaluación que impliquen visitar los espacios de interacción de los programas y recoger datos cuantitativos y cualitativos sobre su implementación.

Algunas recomendaciones para el tema serían:

- Los esfuerzos públicos por atender las necesidades de inclusión de estas poblaciones, que se están “colando” por los “sifones” de las políticas universales de la Administración municipal, se deben sustentar en la coordinación de políticas con énfasis en sistemas de información.
- Estudiar y cuantificar es visibilizar en términos de agenda institucional y agenda pública. En buena medida, si la política quiere que estos grupos excluidos se conviertan en prioridad para la Administración pública y la sociedad en la ciudad, debe hacer que sean más visibles, entendiéndolos, cuantificándolos y comunicando estos esfuerzos efectivamente en el entorno local.
- Se deben aumentar los esfuerzos de la difusión de la oferta institucional. Encontrar mejores respuestas, sustentadas en los contextos locales, para comunicar mejor la oferta a la población beneficiada. La Administración y la Política de Juventud pueden sustentar su relación con la población juvenil en la búsqueda de legitimidad en la vida cotidiana, que sería un esfuerzo colectivo por atender sus problemas y entender sus dinámicas.
- Por otro lado, las actividades de coordinación deben concentrarse en buscar identificar los focos de sobreoferta, esto es, las poblaciones, las personas, los grupos o los espacios que están recibiendo la concentración de la oferta

institucional, de tal manera que se pueda redireccionar hacia las poblaciones que están siendo excluidas por esta concentración de oferta.

- De igual forma, se deben aumentar los esfuerzos por establecer mecanismos de evaluación cualitativa de programas y de la Política (como la evaluación plural), que complementen las evaluaciones y el monitoreo cuantitativo, y que ayuden a rediseñar, de ser necesario, las mismas ofertas institucionales.
- Por otro lado, la Política podría incentivar una idea realista de “corresponsabilidad”, promoviendo una relación Estado-sociedad de respeto y tolerancia, pero de movilización, enfocándose en los sectores apáticos (sector privado, medios de comunicación), en donde las exigencias no caigan sólo en los jóvenes que no participan, sino que intente convocarlos a través de la movilización social de sectores con influencia sobre dinámicas sociales y barriales más amplias.
- Idear sistemas de rendición de cuentas y resultados de Política que sean “políticamente rentables”, pero socialmente responsables, y que no atenten contra la coordinación de esfuerzos. Es decir, esfuerzos capaces de “dar a cada quién lo que se merece”, en términos de logros de intervenciones de Política.

Bibliografía

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012), *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*, sitio web: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/glosario_GEIH13.pdf, consulta: 2014.

Corpovisionarios (2011), *Diagnóstico de Cultura Ciudadana en Medellín 2011*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Corpovisionarios.

Figueras, Alberto y Hernán Moreno (2013), “La teoría del consumo y de los ciclos de Thorstein Veblen”, *Revista de economía institucional*, vol. 15, núm. 28.

González, Jhon Jairo (2014), entrevista personal por Santiago Silva Jaramillo, Medellín.

Medellín Cómo Vamos, Proantioquia (2012), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2012>, consulta: 2014.

_____ (2013), *Informe de calidad de vida de Medellín*, sitio web: *Medellín Cómo Vamos*, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medell-n-2013>, consulta: 2014.

Medina Carlos, Christian Manuel Posso y Jorge Andrés Tamayo (2011), “Costos de la violencia urbana y política públicas: algunas lecciones de Medellín”, *Borradores de Economía*, núm. 674.

_____ (2013), “*The Effect of Adult Criminals’ Spillovers on the Likelihood of Youths Becoming Criminals*”, *Borradores de Economía*, núm. 755.

ONU-Habitat Colombia, Universidad EAFIT (2011), *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*, Medellín, Pregón.

Ortega Ordóñez, Ximena Alexandra y Francisco Javier Villamarín M. (2008), “Dinámica poblacional en el departamento de Nariño en el periodo intercensal 1993-2005”, *Revista Tendencias*, vol. IX, núm. 8, febrero-junio.

5 >>

Un caso de estudio:
*concentración de
la oferta, grupos
juveniles y sistemas
de información*

Claudia Mejía Betancur

Santiago Silva Jaramillo

Introducción

Los capítulos anteriores dan cuenta del diagnóstico amplio de los problemas que enfrenta la juventud en la ciudad de Medellín y los desafíos que encontrarán la nueva Política de Juventud y la Secretaría de la Juventud en la contención, atención y resolución de estos asuntos. Este capítulo se centra en analizar detalladamente, y desde un marco teórico particular, uno de los fenómenos identificados durante las investigaciones y los trabajos realizados alrededor de la construcción de la política pública: la relación con los beneficiarios de las políticas produce en ocasiones cierto grado de dependencia y especialización, que les permite a ciertos jóvenes organizados concentrar algunos de los beneficios, y ser atendidos por más programas que los jóvenes que no cuentan con un alto grado de organización o que apenas están empezando un proceso asociativo con miras a acceder a programas y recursos similares. De esta forma, un sector de los jóvenes más vulnerables, y con menor nivel de organización y capital social en sus barrios, es excluido de los programas, pues no tiene los contactos, los conocimientos o las relaciones para entrar en estos.

En breve, lo que plantea este capítulo es la existencia de un problema de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) o programas, por actores organizados, y la exclusión de los no organizados. Esto exige que en el nuevo diseño se conciban maneras para innovar la relación con los jóvenes más vulnerables; especialmente, exige que se creen bases de datos y sistemas de información independientes que permitan hacerles seguimiento a los jóvenes en general y que posibiliten acceder directamente a los jóvenes que lo necesitan, sin requerir la intermediación de un tercero; de igual forma, implica una renovada preocupación, por parte de la Administración municipal, por estudiar sus esfuerzos de promover la asociatividad juvenil –quizás, premiando un enfoque más centrado en el capital social como activo de comunidades enteras, y no de la asociatividad sola como característica de grupos particulares–; y por último, revisar las alternativas de la política para atender a las poblaciones con dificultades para organizarse con ofertas particulares.

En primer lugar, se asume que la participación en asuntos políticos –o relativos a decisiones políticas– supone una manifestación organizada de intereses particulares expresados de manera colectiva y sobre la posibilidad de influenciar, al reunir voluntades dispersas, las decisiones que se toman en un escenario social específico (Pasquino, 2011). En un primer momento, el proceso de organización de un grupo con aspiraciones de influir o participar en asuntos políticos puede partir de una

disposición comunitaria o grupal a la acción colectiva¹ –en otros casos referenciada como “asociatividad” (Putman, 2002)–, pero, con el tiempo, los intereses comunes que explicaron en un primer momento la creación del grupo u organización “se organizan para autoprotgerse y autopromoverse, originando estructuras especializadas” (Pasquino, 2011: 104).

La especialización del grupo supone entonces dos asuntos. El primero, la exclusividad temática y de intereses representados en sus acciones públicas, y la pretensión de que sus miembros compartan esos intereses comunes y los promuevan en tanto parte del grupo. El segundo, la dedicación de los esfuerzos grupales para defender y promover esos intereses y para reunir las capacidades organizativas –influencia, relaciones, experiencia– que garanticen esa disposición particular.

Ahora bien, esa disposición del grupo para defender y promover intereses, expresados en muchos casos como los beneficios que puede proveer una estructura de servicios como el Estado, puede analizarse desde las lógicas de la *búsqueda de rentas*. Este fenómeno puede ocurrir en contextos sociales o institucionales donde se compite por la distribución de un recurso específico, y se pretende hacer de la “concentración” de ese recurso una fuente de financiación importante de las actividades y la supervivencia de personas o grupos; por eso, las dinámicas de *rent-seeking* suelen involucrar al Gobierno, porque éste cuenta con grandes cantidades de recursos que puede transferir y por el que las personas y los grupos pueden competir (Schenk, 2011). Por supuesto, la búsqueda de rentas no sólo se refiere a las dinámicas del sector público; también se pueden presentar fenómenos similares, involucrando actores privados de una sociedad.

La búsqueda de rentas puede referirse a casos sobre competencia por subsidios, trabajos especiales o los derechos exclusivos para producir o vender un bien. Y tanto si son legales o ilegales, las actividades de buscadores de renta, al no crear ningún valor y muchas veces desviar la utilización específica de ese recurso, tienden a imponer grandes costos para una actividad de gobierno o económica (Eslava, 2014).

En efecto, la concentración de rentas supone una carga para el desarrollo económico y suele reducir la eficiencia y la eficacia de la acción pública. Alrededor de sus interacciones, también se incentivan otros comportamientos socialmente

¹ Esta disposición puede explicarse en la presencia grupal –dentro de la comunidad– de importantes niveles de capital social, entendido como una regla informal que promueve la confianza, la asociatividad y la acción colectiva dentro de un grupo de individuos (Fukuyama, 1997).

perjudiciales que gestionan las relaciones entre los involucrados (Henderson, 2008). De hecho, “las actividades de búsqueda de rentas son competitivas y los recursos son dedicados a competir por [más] rentas” (Krueger, 1974: 291). Estos costos de la competencia aumentan la inversión que cada grupo o persona utiliza para su propia dinámica y supone que cada uno de los competidores (de acuerdo con variables de contexto, pero sobre todo, con su disponibilidad y disposición a utilizar recursos propios) se dispondrá a fortalecer su capacidad instalada de capturar rentas.

Ahora bien, los grupos o individuos involucrados en dinámicas de búsqueda y captura de rentas tenderán a crear las circunstancias en las que puedan contar con contactos internos o influencia sobre la instancia que llevará a cabo la toma de decisiones sobre la renta en cuestión. De esta forma, “la gente no se percibe a sí misma como buscadores de renta y, generalmente, individuos y firmas no se especializan en buscar rentas” (Krueger, 1974: 293). Ésta es una dinámica un poco más espontánea, inscrita en la lógica grupal de defensa de intereses particulares y en la especialización para continuar ese mandato de los miembros del colectivo.

Las actividades de búsqueda de rentas suponen entonces la existencia de recursos económicos “fácilmente concentrables”, en donde existe algún grado de decisión por parte de administradores públicos (sea en su asignación, condiciones de asignación o regulación) y, sobre todo, individuos o grupos interesados en hacerse con esa renta para soportar sus actividades (Baland y Francois, 2000). Por otro lado, la renta no sólo atraerá a un grupo o individuo, sino a varios que se encuentren en el entorno social, creando una competencia por adquirir más ventajas competitivas que mejoren las posibilidades de cada grupo o individuo para capturar efectivamente las rentas que pretende, y defender las que están bajo su poder.

Esta competencia constante por la defensa de beneficios propios adquiridos, y la concentración de nuevos, provoca un escalamiento en la inversión de recursos propios y crea un sistema de selección entre los grupos e individuos en competencia. Por supuesto, no todos los grupos e individuos son igualmente efectivos en su pretensión de conseguir esos beneficios (Eslava, 2014: 122). De esta forma, los buscadores de rentas mejoran sus habilidades para cumplir su objetivo, desarrollando un inventario de herramientas que les permiten garantizar su competitividad en el escenario de la competencia. En muchos casos, la captura de la renta no tiene que involucrar una violación de la ley, sino el aprovechamiento, por parte de un grupo o individuo específico, de sus ventajas comparativas para competir por conseguir un recurso a su alcance.

Así, se puede asumir la búsqueda de rentas como un juego cooperativo entre los miembros del grupo y no cooperativo entre el grupo y el resto de la sociedad (Morck y Yeung, 2004: 392). En efecto, la concentración del beneficio implica que los recursos o las medidas dispuestas para un beneficio colectivo se disfruten en lógicas particulares o grupales. De hecho, aunque para algunos actores sociales la búsqueda de rentas es económicamente rentable y supone una importante característica de la supervivencia de su organización o sus intereses, destruye valor para la sociedad en general (Morck y Yeung, 2004: 399). En tanto la búsqueda y la concentración de rentas desvía la destinación inicial de recursos de vocación pública (es decir, apuntados a la función social del Estado), distorsiona las pretensiones de solucionar problemas públicos y promover el desarrollo social, y los beneficios de esas rentas no suelen reinvertirse, como se pretende en un principio, quedando estancadas en las manos de los grupos que concentran esos beneficios.

De igual manera, la ausencia de competencia real por el recurso -cuando es el caso- incentiva, por un lado, la “mejoría” de características competitivas en organizaciones e individuos vinculados con la Administración pública y, por otro, impide que grupos e individuos más “elegibles”, o con mayores necesidades de gozar de los beneficios del recurso, puedan hacerlo. Ahora bien, las *ventajas competitivas* que las organizaciones e individuos involucrados en dinámicas de búsqueda y concentración de rentas desarrollan son (Morck y Yeung, 2004: 400-404):

1. **Capacidad de cooperación:** el comportamiento cooperativo provee una ventaja de participación, organización y suma de esfuerzos. Esto parece restringirse a (o darse en mayor proporción entre) miembros cercanos de un grupo pequeño, con un conocimiento previo y lazos de confianza claramente establecidos.
2. **Interacciones repetidas:** durante una serie de interacciones repetidas, los miembros de cada grupo aprenden a cooperar, al tener la posibilidad de castigar a otros si defraudan, y generar un catálogo de reputaciones.
3. **Pocos jugadores:** detectar y castigar defraudadores es mucho más fácil cuando el número de involucrados es pequeño y manejable. Los grupos e individuos en lógicas de captura de rentas se convierten en celosos guardianes de sus prerrogativas y, por tanto, desconfían e intentan dejar por fuera a nuevos potenciales competidores de las redes y dinámicas que les aseguran su renta.

4. **Discreción:** en tanto la mayoría de las dinámicas de captura de renta son ilegales, la discreción de los involucrados resulta fundamental. En esto desempeñan un papel fundamental la confianza de quienes hacen parte del grupo y el funcionario con quien se relacionan.
5. **Castigo de defraudación:** es la posibilidad de “castigar” a los miembros de sus grupos si incumplen alguna de las reglas informales que funcionan alrededor de las dinámicas internas y del esfuerzo de captura de renta.

Por supuesto, las anteriores no suponen todas las ventajas competitivas que los grupos e individuos desarrollan para competir por capturar rentas. También la capacidad técnica, la experiencia en la competencia y el nivel de organización del grupo pueden determinar su eficacia a la hora de asegurarse los beneficios de ganar en aquélla (Eslava, 2014).

Análisis de *rent-seeking* en programas locales

En el escenario de la oferta programática de juventud de Medellín se identifica un fenómeno que se puede asociar, con algunos matices, con las lógicas de competencia por acceder a beneficios particulares, encontradas en la literatura y presentadas en el marco teórico de este capítulo. El Gráfico 5.1 da cuenta de la manera como, en algunos casos, grupos juveniles organizados se relacionan con la oferta institucional que provee la Alcaldía de la ciudad. En efecto, esta oferta requiere, a menudo, la activa participación de los beneficiados (particularmente al ser subsidios de actividades específicas) y un conocimiento específico relacionado con la oferta (su disponibilidad, requisitos, tiempos, entre otros) y con la gestión institucional para recibir los beneficios.

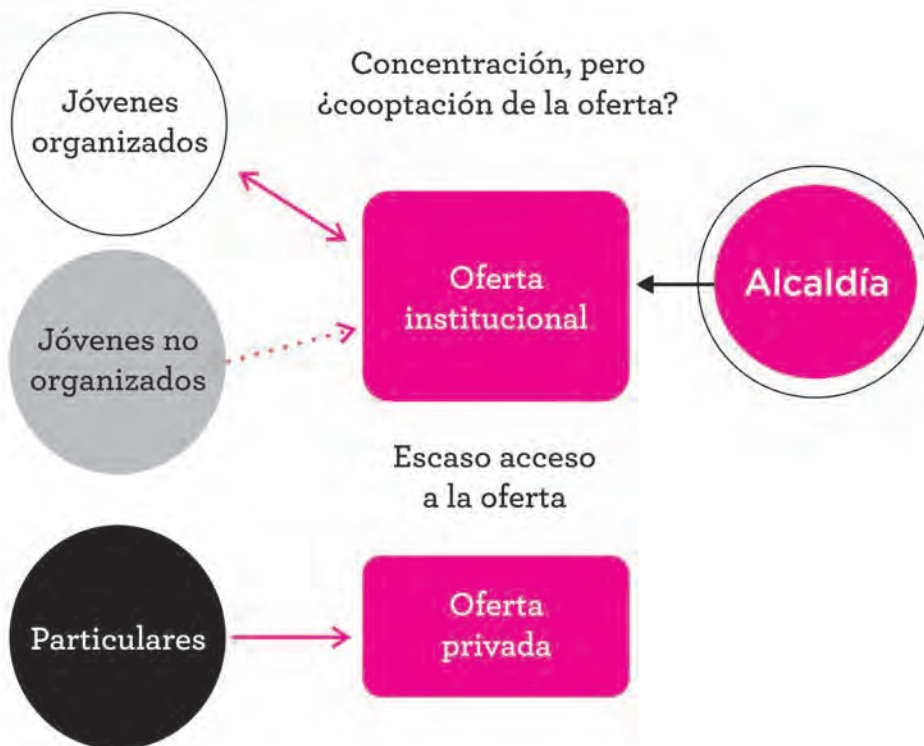
Así, se reportan casos en los que miembros de grupos juveniles muy activos concentran la oferta institucional, participando y viéndose beneficiados por varios programas al tiempo. Por otro lado, los jóvenes que no cuentan con los niveles de organización de los grupos con más experiencia² –o con ninguna organización que

² Como se planteó en el marco teórico de este capítulo, reunir voluntades para organizar un grupo y luego competir para acceder a beneficios particulares no es tarea sencilla; la mortandad de

los acoja- se convierten en beneficiarios esporádicos de los programas y en participantes escasos de la oferta.

Gráfico 5.1: Búsqueda de beneficios en programas públicos

Búsqueda de rentas



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, existen grupos que, dadas las condiciones de dificultad para acceder a la oferta pública y contando con los medios económicos necesarios para hacerlo, prefieren satisfacer sus necesidades en el mercado y asumen una actitud de

muchas de estas expresiones se puede explicar en ambos obstáculos para la acción colectiva y el acceso a programas específicos.

indiferencia frente a la oferta del municipio, dejando los recursos públicos disponibles para los grupos más organizados.³

Así pues, la oferta tiende a concentrarse en estos grupos con mayores niveles de organización. Uno de los factores que provoca la concentración de los programas de juventud son los procesos de convocatoria. Los operadores o las secretarías tienen algunas dificultades para llegar de manera efectiva a todos los jóvenes, y también presentan problemas en términos de los canales para hacerlo. En primer lugar, se hace uso de correos masivos que sólo les llegan a los mismos jóvenes que están en las bases de datos. En segundo lugar, cuando se pretende abrir una convocatoria, se hace a través de redes sociales, blogs u otras formas alternas, las cuales no tienen el efecto esperado en los jóvenes, por las dificultades de llamar su atención desde un primer momento. En tercer lugar, las convocatorias se hacen de manera cerrada, es decir, se convoca por medio de líderes de las juntas de acción comunal o local, el cura de la comunidad o con el “señor de la tienda”, con el fin de que los programas “no se conviertan en un proceso politiquero” (Entrevistado 1, 2014). En este sentido, lo que se produce es que los jóvenes que conocen las formas de convocatoria sean los que se beneficien o decidan quién debe beneficiarse de los programas, mientras que los jóvenes no organizados y poco participativos continúan sin conocer la oferta y las maneras como pueden gozar de ella.

Este problema fue confirmado por los jóvenes que asistieron al espacio de discusión en el marco del Foro Urbano Mundial del 2014, “Casa Foro”, donde algunos afirmaron que el acceso a los programas es difícil, porque la información que llega es mínima y está concentrada siempre “en los mismos jóvenes”, es decir, en un mismo tipo de joven que tiene como características el ser de estrato bajo, en condición de vulnerabilidad, en riesgo y que hace parte de algún grupo juvenil, siendo ésta, por supuesto, la característica dominante de su capacidad para acceder a la oferta.

Lo anterior permite señalar que la oferta institucional está dejando por fuera a otro grupo importante de jóvenes que no están organizados o que no conocen las dinámicas de la Alcaldía de Medellín, además de jóvenes rurales, jóvenes en situación

³ Una de las dificultades más claras en este proceso de asignación de recursos en una sociedad se presenta en las condiciones físicas y normativas que obligan a los servidores públicos a focalizar estos esfuerzos y las limitaciones que esto plantea en términos de “ampliar” el impacto de la oferta. En los espacios abiertos en estos programas focalizados, entonces, para los funcionarios resulta muy complejo llevar el acceso a la población que, o no lo busca, o es incapaz de organizarse para acceder efectivamente.

de cárcel,⁴ jóvenes en la Fuerza Pública y jóvenes apáticos⁵ que necesitan ser intervenidos porque tienen necesidades diferentes.

Sin embargo, incluso los grupos juveniles que tienen un alto grado de organización también parecen encontrar profundas dificultades para articularse con algunas iniciativas institucionales. En palabras de un líder juvenil que participó de “Casa Foro”: “la Alcaldía decide en el Concejo, las comunidades construimos en el territorio”. Así, los grupos asisten, participan y hacen uso de la oferta institucional, pero mantienen una lejanía y un escepticismo frente a su asociación. Existen entonces fronteras claras entre las posibilidades de cooperación y participación de los grupos juveniles y la Administración pública, trazadas en algunos casos por los mismos jóvenes.

Esta distancia se puede explicar, hasta cierto punto, en las mismas lógicas de la participación juvenil de la ciudad y su preocupación por “mantener la independencia” (Entrevistado 2, 2014). Pero también en los bajos niveles de confianza institucional que prevalecen en esta población y que encuentran enormes dificultades de reducirse ante el escepticismo de los jóvenes frente a la acción pública y las pretensiones del liderazgo político en el Estado.

Igualmente, existe una tecnificación del acceso a la oferta institucional que exige que los jóvenes estén organizados y conozcan los procedimientos para poder participar de las convocatorias. Esto ha sido establecido como una necesidad para la provisión de cierta oferta de la Administración pública, focalizada y en la que un requisito común es la capacidad de entablar relaciones entre el Estado y el grupo. En este sentido, se hace necesario, en muchos de los programas, que los jóvenes pertenezcan a grupos juveniles o hagan parte de algunos procesos para asegurar su participación en otro programa. Esto de alguna manera garantiza que los jóvenes no abandonen el programa, generando cierta legitimidad y confianza en el Gobierno, pero dificulta la renovación con nuevos jóvenes y la inclusión de los que no están

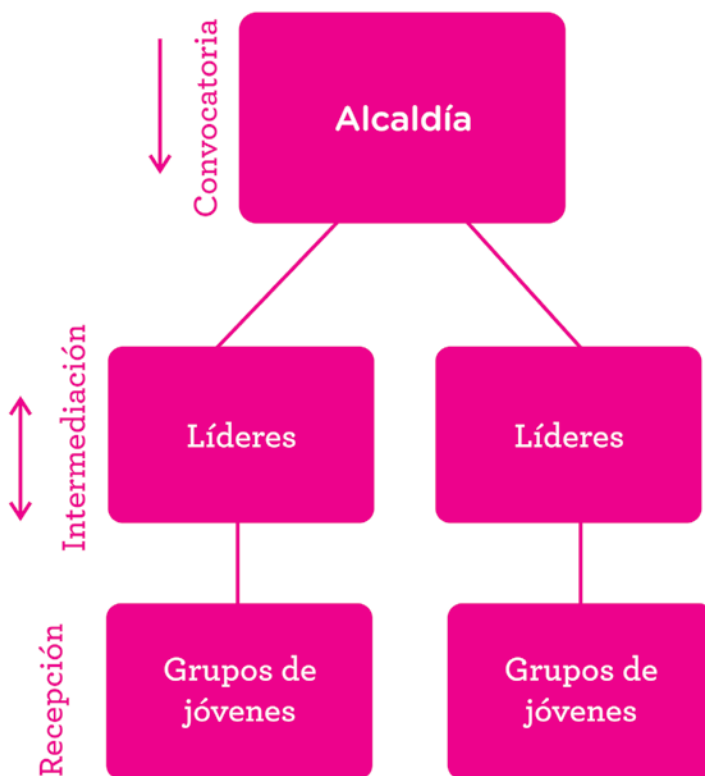
⁴ La situación de la población juvenil en situación de cárcel resulta un ejemplo explicativo para las dificultades de ciertos grupos que, incluso con intereses comunes, presentan serias dificultades para organizarse. En efecto, tanto durante el tiempo que cumplen su condena, como cuando recuperan su libertad, este grupo de jóvenes suele reunir una lista de condiciones particulares de vulnerabilidades sociales y económicas y riesgos en la forma de reincidencia en actividades delictivas. De igual modo, suelen tener bajos niveles de capital social y dificultades para plantear acciones colectivas que logren volverlos “candidatos” a vincularse a procesos con la Administración municipal.

⁵ Todos estos grupos fueron escuchados e involucrados en el proceso de Política Pública que se detalla en este libro y sus aportes fueron fundamentales para entender mejor la forma en que la Administración pública de la ciudad puede atender sus necesidades e incluirlos en las ofertas programáticas.

_ UN CASO DE ESTUDIO: CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA, GRUPOS JUVENILES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

vinculados a procesos participativos previos. La experiencia y las capacidades instaladas de los grupos ya existentes crean enormes dificultades para este escenario (ver Gráfico 5.2).

_Gráfico 5.2: Intermediación



_Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, los jóvenes resaltan las posibilidades de “cultivar a los ‘expertos locales’ en el territorio”, para facilitar las redes de comunicación. Sin embargo, persisten las dificultades de difundir la información y la oferta institucional más allá de los jóvenes más activos, y de lograr llegar a los apáticos o no organizados. De igual forma, se percibe que se debe realizar un esfuerzo para llevar los problemas públicos y los asuntos políticos y de participación al grueso de la población juvenil, para lograr despertarles el interés e involucrarlos en las dinámicas y los espacios de participación.

En este punto se presenta la relevancia de un enfoque preocupado por el capital social de las comunidades y el enfoque de asociatividad con el que se han aproximado algunas agencias del Estado local al territorio y sus poblaciones. En efecto, el capital social como concepto –y realidad empírica (Gambetta, 1988)– se puede separar entre disposición a la confianza, disposición a la acción colectiva, disposición a la asociatividad y disposición a la reciprocidad. Ahora bien, la distribución del capital social en muchas comunidades es desigual y puede llevar a que se presenten fenómenos en los que una parte de la sociedad –con niveles relativamente altos de capital social– pueda organizarse con facilidad, mientras que el resto de sus miembros encuentran enormes dificultades para hacerlo. En este contexto, es probable que esos grupos cuenten con una muy alta disposición a asociarse unos con otros, determinada por niveles altos de confianza y reciprocidad que se desarrollan en el marco de su propio grupo, y que logra separarlos –hasta cierto punto– del resto de miembros de su comunidad. Esta posibilidad invita a revisar muy bien cuándo la acción del Estado puede estar incentivando a que esta distribución desigual del capital social se profundice y sea necesario replantear la manera como se relaciona con la comunidad, mediante la ampliación del espectro más allá de los “más organizados” y el diseño de intervenciones públicas que mejoren, antes que la asociatividad de grupos específicos, el capital social general de toda la comunidad.

Igualmente, aparecen unas preocupaciones profundas respecto a supuestos cobros de intermediarios para el acceso a los programas y espacios de participación de juventud (Entrevistado 2, 2014). Asimismo, los jóvenes ven como alarma que las mismas personas se benefician siempre de los mismos programas, porque tienen experiencia en cómo acceder a estos, y dejan por fuera a otros jóvenes que se presentan por primera vez y que no tienen acceso a capacitaciones para aprender cómo aplicar.

Al respecto hay versiones encontradas, pues algunos piensan que la participación debería convertirse en una opción de vida para los que quieran dedicarse exclusivamente a ello y que incluso puedan recibir por ello una remuneración; sin embargo, esto aumentaría aún más la brecha entre los que se especializan en hacer uso de estos espacios y quienes eventualmente, y con un interés muy específico, quieren participar.

Otro de los problemas identificados en la implementación de la Política Pública de Juventud, y que facilita la concentración de la oferta, tiene que ver con la ausencia de sistemas de información consolidados que permitan articular la oferta de juventud de la Alcaldía de Medellín. En el trabajo de campo se pudo confirmar que cada una de las entidades trabaja de manera independiente y, por lo tanto, van creando sus

propias bases de datos, sin comunicarse entre ellas mismas. En efecto, el fenómeno de concentración de oferta tiene como consecuencia la multiplicación de esfuerzos por parte del sector público, pues las diferentes secretarías crean programas que responden a los mismos objetivos y que son dirigidos al mismo tipo de joven; y esto se suma al hecho de que hacen falta bases de datos actualizadas sobre los jóvenes que participan o se benefician de los diferentes programas.

Todo esto tiene como consecuencia el direccionamiento de la oferta sólo a algunos de los jóvenes de la ciudad que conocen los procedimientos y se benefician al mismo tiempo de ofertas similares que podrían estar siendo distribuidas entre una mayor porción de la población. La situación se vuelve más complicada porque los jóvenes han adquirido experiencia en los procesos de convocatoria y selección de los programas de juventud, y comienzan a profesionalizar un saber sobre cómo participar, qué requisitos deben completar, a quién dirigirse para participar, dificultando cada vez más el acceso de nuevos beneficiarios potenciales de la oferta, y sus pocas ventajas para competir por conseguirla.

Frente a esas dificultades, los jóvenes presentan propuestas como:

- Calidad en la información: descripción del programa, fechas y tiempos, requisitos, lugar. Es decir, que la información sea más precisa.
- Hacer la información visible en gobierno estudiantil, juntas de acción comunal y a través de medios de comunicación y redes sociales.
- Pensar en los jóvenes, qué hacer con los jóvenes que no les gusta estudiar, tener en cuenta qué piensan los jóvenes, qué quieren hacer, cuáles son sus gustos, sus proyectos de vida.
- Pensar en la posibilidad de un lugar físico específico donde se pueda acceder a la información sobre oferta en juventud.
- Una apuesta por la institucionalidad y la gobernabilidad de los jóvenes puede incluir tres elementos fundamentales:
 - a. Confianza institucional: los jóvenes siguen expresando desconfianza en las instituciones. En sus exigencias, piden construcciones colectivas, efectividad y relaciones de dos vías en las intervenciones públicas.
 - b. Espacios territoriales, contextuales y pertinentes de participación: rescatar a los liderazgos, las experiencias y las preocupaciones de las poblaciones y comunidades.
 - c. Multiplicadores de contenido: en tanto estrategias de información pública y educación ciudadana, las propuestas de participación y

relación institucionalidad-jóvenes deben centrarse en crear elementos multiplicadores del contenido y la información en el territorio.

De esta forma, existen factores en la implementación de algunos aspectos de la Política de Juventud actual que favorecen, por sus dinámicas, la concentración de una parte de la oferta pública municipal en manos de ciertos grupos de jóvenes organizados, lo cual debe ser objeto de atención para garantizar un acceso más amplio y efectivo a dicha oferta.

Sin embargo, ya hay programas que han identificado estas debilidades y apuntan a que sean dirigidos a jóvenes no organizados o apáticos, haciendo convocatorias en los colegios, escenarios deportivos, culturales y artísticos menos formales; allí han identificado que los jóvenes que no pertenecen a grupos juveniles sí están interesados en participar, pero no lo habían hecho por desconocimiento de la oferta institucional. Esto hace necesarias estrategias de comunicación al interior de la misma Alcaldía de Medellín y hacia las comunidades, que permitan una distribución más democrática de los recursos que se entregan a la comunidad bajo el marco de la Política de Juventud.

Bibliografía

Baland, Jean-Marie y Patrick Francois (2000), “*Rent-Seeking and Resource Booms*”, *Journal of Development Economics*, vol. 61, núm. 2.

Entrevistado 1: miembro Jóvenes por la Convivencia (12 de mayo del 2014), entrevista personal por Santiago Silva Jaramillo, Medellín.

Entrevistado 2: participante Casa Foro (10 de abril del 2014), entrevista personal por Santiago Silva Jaramillo, Medellín.

Eslava, Adolfo, ed. (2014), *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*, Medellín, Universidad EAFIT - Colciencias.

Fukuyama, Francis (1997, mayo 12, 14 y 15), “*Social Capital*”, [conferencia en *The Tanner Lectures on Human Values*, Brasenose College], Oxford.

Gambetta, Diego, ed. (1988), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Basil Blackwell.

Henderson, David R. (2008), “*Rent-Seeking*”, en: *The Concise Encyclopedia of Economics*, sitio web: *Library of economics and liberty*, disponible en: <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>, consulta: 2013.

_ UN CASO DE ESTUDIO: CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA,
GRUPOS JUVENILES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, junio.

Morck, Randall y Bernard Yeung (2004), "Family Control and the Rent-Seeking Society", *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 28, núm. 4, junio.

Pasquino, Gianfranco (2011), *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Putman, Robert (2002), *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Schenk, Robert (2011), "Rent Seeking", en: *The Government and Economic Efficiency*, sitio web: *Ingrimage*, disponible en: <http://ingrimayne.com/econ/government/RentSeeking.html>, consulta: 2013.

The Economist (2011), *Economist A-Z*, sitio web: *The Economist*, disponible en: <http://www.economist.com/economics-a-to-z/r#node-21529810>, consulta: 2013.

Tercera parte

*Análisis de Política: el
“antes” de la actualización
de la Política Pública de
Juventud de Medellín*

El contexto actual de la juventud –sobre todo de cara a los constantes cambios sobre esta población en la ciudad–, la promulgación de una nueva Ley Nacional de Juventud y la creación de la Secretaría de la Juventud, suscitaron en el 2014 el marco en el que se impulsó la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín. Esta tercera parte repasa algunos de los ejercicios adelantados alrededor de la actualización de esta Política, en especial los que tienen que ver con el contexto internacional de otros esfuerzos institucionales similares al de la ciudad, de modo que se puedan identificar y valorar los actores locales y sus intereses y percepciones sobre los asuntos de juventud. Así, el capítulo 6 recoge un ejercicio de política comparada que busca dar luces sobre las experiencias de políticas y programas para la juventud en varios países del mundo y ciudades de Colombia. El capítulo 7 se centra en la revisión de la agenda pública de juventud de la ciudad, enfocada en el reconocimiento de las percepciones y visiones divergentes o convergentes que alimentan la discusión y la preocupación por asuntos de juventud en Medellín. Por su parte, el capítulo 8 se centra en identificar y analizar a los actores concernidos en el escenario social de juventud en Medellín, buscando entender sus ideas, intereses y posiciones alrededor de la actualización de la Política Pública de Juventud.



Análisis
comparado de
*la política
pública y los
problemas de
juventud*

Carlos Andrés Olaya Mesa

Introducción

En el mundo actual, caracterizado por la creciente interdependencia económica y financiera, el inevitable encuentro multicultural y por las nuevas formas de participación ciudadana en la vida política, los gobiernos de cualquier nivel no se pueden dar el lujo de improvisar las respuestas que les proporcionan a las demandas sociales de la población. En esta dirección, una de las herramientas más útiles a la hora de buscar la eficiencia y la legitimidad de las políticas públicas es el estudio comparado de las mismas. Examinar el pasado, a otros sectores de política pública y a otros países revela aspectos cruciales que los tomadores de decisiones en el mundo actual no pueden desconocer. Este capítulo pretende precisamente eso: hacer un estudio comparado de los problemas de la juventud y de las políticas públicas construidas con y para los jóvenes. De allí se desprenden algunas conclusiones útiles para quienes deben encargarse de tomar las decisiones y emprender las acciones necesarias en esta materia.

La comparación, al igual que la inducción y la deducción, ha sido uno de los mecanismos fundamentales mediante el cual los pensadores políticos han construido y consolidado un conocimiento en torno a los asuntos propios de la *polis* y de las distintas formas de organización y distribución del poder político. Es más, “gran parte del conocimiento humano ha resultado siempre de la comparación” (Karl Deutsch, 1987, citado en Meny y Thoenig, 1992). Desde la Antigüedad con Tucídides, Aristóteles o Cicerón, hasta la modernidad temprana con Maquiavelo y la modernidad tardía con Tocqueville, todos se han hecho la pregunta de qué es lo que hacen otros gobiernos para satisfacer sus necesidades y las de sus poblaciones, y cómo esa información podría ser utilizada en los asuntos domésticos. En palabras de Barceló:

La interdependencia entre procesos políticos no es un fenómeno estrictamente contemporáneo; desde la antigüedad, la toma de decisiones políticas se ha sustentado en parte en el conocimiento sobre las estructuras políticas y las acciones desarrolladas en otros países, imperios o reinos, y la imitación o emulación ha sido un recurso frecuente (2002: 23).

Evidentemente, las cosas han cambiado desde entonces. El grado de tecnificación e instrumentalización teórico-metodológica ha aumentado con el paso de los siglos, en donde las comparaciones implícitas y cargadas de altos grados de especulación filosófica han dado paso a comparaciones más empíricas y sistemáticas. Quienes antaño debían trabajar sobre repúblicas y gobiernos imaginados, ahora pueden acceder a un sinfín de información sobre gobiernos de casi todos los rincones del planeta.

Desde principios del siglo XX, la política comparada (como campo disciplinar formal) se ha encargado de estudiar las instituciones políticas o los sistemas de gobierno en sentido amplio –sistemas electorales, partidos políticos, regímenes políticos, formas de Estado, sistemas de representación, etc.– desde el método y, al mismo tiempo, enfoque comparativo. Sin embargo, como afirman Meny y Thoenig (1992: 228), no existía una inquietud explícita en el estudio de la política comparada por los efectos, los resultados y los impactos concretos de las decisiones que tales instituciones políticas o sistemas de gobierno adoptaban e implementaban. Es decir, no existía una pregunta por las políticas públicas en sentido estricto. De allí que cuando los análisis comparados de las políticas públicas se preguntaron por los *outputs* del sistema político y no solamente por los *inputs* y las estructuras institucionales que los procesaban, descubrieron que, por ejemplo, los indicadores de mortalidad infantil y de protección a la infancia de los Estados Unidos estaban más cercanos a los países del tercer mundo que a los países industrializados.

Desde luego, la política comparada no pudo responder por qué existen resultados políticos y rendimientos de gobierno tan diferentes entre países que tienen una estructura institucional y un pasado histórico semejante. La *comparative politics* había olvidado entonces la triple dimensión de lo que en castellano conocemos simplemente como “la política”: primero, como espacio, estructura u organización (*polity*); segundo, como un proceso que varía desde la negociación consensuada hasta el conflicto abierto por el poder (*politics*); y, tercero, como resultados, efectos o impactos concretos de las decisiones y acciones que los actores políticos emprenden para transformar la realidad (*policy*). Asimismo, del lado de los estudios de las políticas públicas, la tarea de “comparar” también tuvo algunos desaciertos:

La insistencia en el carácter utilitario y práctico del *policy analysis* invitaba a ocuparse primero de las cuestiones domésticas. Por ende, cuando la comparación parecía provechosa para la acción, se dejaban de lado las cuestiones metodológicas en favor de estudios rápidos, de consumo inmediato, cuya filosofía resume Wildavsky al recordar, irónicamente, que para un decisor ivale más un informe mediocre diez minutos antes de la reunión que un buen estudio diez minutos después! (Meny y Thoenig, 1992: 223-224).

En todo caso, lo cierto es que “el campo de las políticas comparadas¹ ha experimentado un desarrollo constante en el último medio siglo. Los estudiosos de las

¹ Nótese la diferencia conceptual y semántica entre la política comparada (*comparative politics*) y las políticas comparadas (*comparative policy*).

políticas han hecho hincapié en la importancia y la necesidad de ‘comparar’ desde la década de 1970 –incluyendo la comparación de las diferentes políticas, *inputs*, *outputs* y *outcomes* a través de los entornos institucionales–” (Gupta, 2012: 11).² En términos generales, lo que se ha dado desde entonces es una complementariedad entre la *comparative politics* y la *comparative policy*. Y esto representa uno de los más importantes avances para el entendimiento de la política, de la ciencia política y de los estudios de políticas públicas, desde una perspectiva comparada.

¿Para qué sirven los estudios comparados de políticas públicas?

Al interior de los estudios generales de las políticas públicas existe una diferencia fundamental entre el “conocimiento en/para” y el “conocimiento de/sobre” el proceso de las políticas públicas. Básicamente, el primer tipo de conocimiento está orientado a mejorar las decisiones públicas y ayudar a los hacedores de política con su trabajo (*policy makers*), y el segundo tiene un carácter más académico y está orientado a comprender el proceso de la política pública como tal, sus cómo y sus porqués (Smith y Larimer, 2009). En otras palabras, tenemos, por un lado, una ciencia comprometida, a disposición de quienes están alrededor de las políticas e inmersa “en” el proceso de su hechura. Y, por otro, una ciencia “del” proceso mismo de la política. Los primeros buscan la solución o transformación de las situaciones consideradas como socialmente problemáticas (*problem-solving*), y los segundos buscan entender cómo y por qué una sociedad ha escogido solucionar algunos problemas en vez de otros (ver Tabla 6.1).

² “The subfield of comparative public policy has experienced consistent development in the last half a century. Public policy scholars have stressed the importance of and need for ‘comparing’ since the 1970s—including comparing different policies, inputs, outputs, and outcomes across institutional settings [...] To achieve this, research focusing on the theories of the policy process includes two emerging trends: comparing theories across institutional configurations (how differing institutional arrangements affect policies), and comparing theories to one another (how different theories of the policy process help explain certain issues)” (Gupta, 2012: 11) [la traducción es mía].

_Tabla 6.1: Los diferentes objetivos del estudio de las políticas públicas

	Conocimiento “en/para” las políticas	Conocimiento “de/sobre” las políticas
Objetivo	Cualificar las decisiones y profundizar la democracia	Explicar y comprender el proceso de producción de las políticas públicas
Audiencias	Profesionales y tomadores de decisiones	Académicos e investigadores de las políticas públicas
Productos	Informes, <i>policy briefs</i> , recomendaciones y lineamientos	<i>Papers</i> , documentos de trabajo, informes de investigación

_Fuente: Elaboración propia.

En este orden de ideas, las preguntas básicas de un análisis comparado de políticas públicas, es decir, el conocimiento “en/para”, apuntarían en la dirección de: ¿cuáles son los asuntos sociales que los otros gobiernos consideran políticamente relevantes como para encargarse de ellos? (Agenda); ¿de qué manera definen sus problemas y cómo construyen diferentes alternativas de solución? (Formulación); ¿qué solución concreta adoptan y a través de qué instrumentos de gobierno la implementan? (Implementación); ¿cuáles son los resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) que han conseguido? (Evaluación); ¿cómo puede aprender el propio Gobierno de los éxitos y de los fracasos ajenos? (Aprendizaje).

En el fondo, todas estas son las preguntas que cualquier *policy-maker* en un mundo globalizado debería hacerse antes de poner a funcionar el aparato político-burocrático del Estado mediante una política pública (el Estado en acción). Como señala Rose, “en un mundo donde las personas, el dinero y las ideas están cada vez más moviéndose a través de los límites nacionales [...] los *policy-makers* deberían abandonar la creencia de que sólo el trabajo inventado en casa es el que vale la pena utilizar” (2005: 2). En la literatura de políticas públicas esto es lo que se conoce como *outward looking* (mirar hacia afuera), a la hora de pensar en un diseño o rediseño político.

En la vertiente del conocimiento “de/sobre” las políticas, el campo de la investigación comparada de las políticas públicas ha construido otro tipo de arsenal teórico. Conceptos como la *convergencia*, la *difusión*, la *transferencia*, el *estilo* o la *innovación* de las políticas son los más recurrentes. Aquí las preguntas orientadoras son del tipo: ¿cuál es el grado de convergencia que existe entre las políticas de determinada región del mundo?, ¿de qué manera se han dado los procesos de difusión y transferencia de políticas entre diferentes unidades político-administrativas, sectores o periodos de tiempo?, ¿qué estilo de políticas públicas tiene determinado gobierno

para atender los asuntos públicos? En efecto, son preguntas mucho más académicas que pragmáticas, pero que, igualmente, pueden ser instrumentalizadas por cualquier actor inmerso en el proceso de producción de una política pública determinada.

En todo caso, hay que señalar que aunque en ambos tipos de conocimiento los estudios comparados de las políticas se inclinan generalmente por la comparación entre diferentes países, también es posible (y necesaria) la comparación con el pasado y con otros sectores o subsistemas de políticas públicas. En otras palabras, el estudio comparado “en/para” y “de/sobre” una política pública se puede hacer entre: 1) diferentes países;³ 2) diferentes periodos de tiempo; 3) diferentes sectores de política pública; 4) una mezcla entre todos o algunos de estos elementos.

Además de eso, cualquier acercamiento comparado a las políticas públicas debe reconocer el creciente papel que desempeñan los actores políticos internacionales –en sentido amplio–. Estos, con la expansión del proceso globalizador desde la segunda posguerra, han intervenido activamente en los procesos de producción de políticas tanto nacionales como locales a lo largo y ancho del planeta. Estos actores utilizan diversas estrategias para lograr su cometido. Algunas de ellas son indirectas, como la persuasión o el “emprendimiento ideacional” que buscan cambiar las “imágenes” “referenciales” o “paradigmas” que constituyen determinado dominio de políticas públicas. Otras, son estrategias directas de semicoerción –transferencias de recursos condicionadas a determinados requisitos– o de coerción abierta –bloques económicos o sanciones políticas– (Barceló, 2002).

En conclusión, la utilidad de los estudios comparados de las políticas públicas dependerá del tipo de investigación o análisis que se pretenda hacer, así como del rol de quien lo haga y la finalidad misma de la comparación. En el fondo, dado que en los estudios de las políticas públicas se traslapan constantemente la dimensión práctica y teórica, es necesario que el investigador/consultor tenga la suficiente claridad y pericia sobre lo que desea hacer para que pueda sacar todo el provecho posible de una comparación entre países, sectores de política o periodos de tiempo. Después de todo, como afirman Bulcourf y Cardozo: “Cierta ‘ética de la responsabilidad’ cae sobre todo aquel que produce un conocimiento cuya aplicación puede modificar la vida de sus pares y la propia” (2008: 5).

³ Aunque la comparación entre políticas de diferentes países sea utilizada de manera más recurrente (debido básicamente al protagonismo del Estado-nación en el siglo pasado), hoy en día, con el auge de “lo local” y la reescalarización de la acción política, también es posible comparar entre unidades político-administrativas de corte subnacional. En efecto, la comparación entre municipios, provincias, cantones u otras formas de localidades políticas, ha venido ganando fuerza en las últimas décadas. Incluso, en países en donde la centralización se supone generaría una convergencia vertical de todas las políticas públicas subnacionales.

Análisis comparado de las políticas públicas de juventud

En el apartado anterior se presentaron las bases teóricas para elaborar un estudio comparado de políticas públicas. Ahora, la idea es aplicar estos conocimientos al campo concreto de la juventud y de las políticas de juventud, teniendo en cuenta que éste es un tipo de estudio que se ubica en la vertiente del conocimiento “en/para”, antes que en la vertiente “de/sobre” el proceso de las políticas públicas.

El asunto de la juventud en perspectiva comparada: problemas y oportunidades

Para entender los problemas de las políticas de juventud en perspectiva comparada es necesario, primero, volver al asunto mismo de la juventud (*youth issue/affair*). Ésta, al igual que la niñez o la adultez, es una construcción social e histórica, un fenómeno *performativo* que depende del tiempo y del espacio para tener un significado y cobrar algún tipo de valor (Leccardi y Feixa, 2011). De allí que las juventudes ideológica y políticamente movilizadas de los años 60 o 70 difieran en buena medida de las juventudes contemporáneas, pues “ser joven” es más que una simple condición psicobiológica predeterminada. Alrededor del mundo y a lo largo de la historia, las visiones acerca de los jóvenes, sus problemas y sus cualidades, han cambiado considerablemente. Sin embargo, dadas las dinámicas expansivas de la globalización económica y cultural, los jóvenes de hoy parecen compartir cada vez más los problemas que los afectan. Algunos de ellos son más agudos en las diferentes regiones y países del planeta, pero todos se enfrentan, al fin y al cabo, a los mismos problemas. Por ejemplo, los jóvenes centroamericanos se ven más afectados por el problema de la violencia y la criminalidad (en tanto víctimas y victimarios); en África, los problemas de VIH son los que más acosan a su población joven, y lo mismo podría decirse del desempleo en Europa, el abuso en el uso de drogas en los Estados Unidos, el embarazo adolescente en Latinoamérica, o la violencia sexual y de género en la India y los países del Próximo y Medio Oriente.

Además de eso, los jóvenes tampoco se encuentran exentos de las diferentes desigualdades que operan cotidianamente en la sociedad y en el mercado. Cuestiones como el género, la raza, la nacionalidad, la orientación sexual, el nivel educativo, la clase social, la procedencia étnica, el origen territorial, la religión y la

ocupación también los afectan de la misma manera y dan origen a profundos desequilibrios sociales. Incluso, existen situaciones en las que dos o más de estos atributos se combinan para construir y perpetuar verdaderas asimetrías de poder que operan simultáneamente y en múltiples niveles, es decir, en una lógica interseccional (Collins, 1986). Piénsese, por ejemplo, en el caso hipotético de una mujer, joven, negra, raizal, colombiana, desplazada, pobre, prostituta, lesbiana y analfabeta que en su vida cotidiana, en la casa, en la calle y en el trabajo ha de soportar todo tipo de “desventajas sociales”.

A decir verdad, los jóvenes del presente se enfrentan a retos sin precedentes en la historia, pero, al mismo tiempo, tampoco habían existido las herramientas y las oportunidades que existen en nuestros días para hacerse cargo de ellos. Por eso, son los jóvenes quienes representan una verdadera promesa para un futuro mejor, y es en ellos donde está el reto. En este sentido, llegó la hora de reconocer la correlación positiva que hay entre el bienestar de la juventud y el desarrollo social, político y económico de una nación. A continuación se hace un recorrido por algunas de las diferentes problemáticas que enfrentan los jóvenes.

En materia laboral, los jóvenes han sido los indiscutibles perdedores. El “paro” o el desempleo juvenil por el que atraviesa la mayoría de los países europeos en la actualidad y en particular España, da cuenta de la magnitud del problema. Aunque los jóvenes son uno de los principales pilares de los sistemas de seguridad social en el mundo, se han visto obligados a utilizar estrategias para la generación de ingresos, que han permanecido en un constante vaivén, que va desde la informalidad, la inestabilidad y la precariedad hasta la criminalidad misma. De allí que las políticas de empleo e inserción laboral sean (o deban ser) una de las principales preocupaciones de los gobiernos nacionales contemporáneos. En esta línea, lo que diferentes países alrededor del mundo vienen reconociendo es que los jóvenes tienen algunas ventajas que otras generaciones no poseen. Por ejemplo, en las sociedades de la información, son más hábiles para el manejo de *softwares* y de nuevas tecnologías. Igualmente, poseen la energía, la vitalidad y el valor inherente a la juventud, y son capaces de proponer constantemente ideas frescas, innovadoras y creativas. Asimismo, los jóvenes son más flexibles y adaptables a los rápidos cambios de cualquier entorno laboral.

En términos de su desarrollo personal, las personas jóvenes se encuentran en un dilema individual. Aunque no son lo suficientemente autónomos e independientes como para ser considerados adultos, tampoco son lo bastante pasivos y dependientes como para ser tenidos por niños. Esta tensión entre la obediencia y la irreverencia

(Hernández, 2012) hace que culturalmente la juventud haya sido vista como una simple etapa de transición (*school-to-work transition*), antes que un estado independiente. Los jóvenes no eran reconocidos como sujetos culturales con capacidades propias y demandas particulares; y no porque no las tuvieran, sino porque no tenían un lugar de visibilidad y enunciabilidad pública para incorporarlas al sistema político. De hecho, la irrupción de estos en la esfera pública angloamericana de mediados del siglo XX, particularmente con los movimientos sociales antinucleares, las movilizaciones en contra de la Guerra de Vietnam, el Movimiento Estudiantil, el hipismo militante y el inolvidable año de 1968, fue toda una novedad para las sociedades de la época. Pero, más allá de esto, lo cierto del caso es que, en la actualidad, la juventud viene siendo reconocida como un espacio particular en donde la *moratoria social* le posibilita un lugar para construir identidad, sexualidad, afectividad, ocio, recreación, arte, cultura y, en general, todas las capacidades individuales que se necesitan para asumir la transición hacia la vida adulta.

En el ámbito de la salud, los jóvenes viven una especie de “paradoja” alrededor del mundo (Rodríguez, 2011). Si bien es menos probable sufrir de enfermedades mortales o cualquier otro tipo de males crónicos en esta etapa de la vida, los jóvenes son los más propensos a sufrir accidentes, agresiones físicas, enfermedades de transmisión sexual (ETS), abuso de drogas y cosas de esta índole. Según Siurala (2005), una de las estrategias que están utilizando los países europeos en materia de prevención y control del riesgo en salud, es la llamada “educación de igual a igual” (*peer to peer education*, “P2P”). Esta estrategia consiste en transmitir los conocimientos, las experiencias y los aprendizajes de los jóvenes entre ellos mismos. Es decir, dejar que sean las personas que se consideran “de igual a igual” (los mismos jóvenes) quienes implementen las campañas de prevención y promoción en salud. En nuestro contexto, esta estrategia de P2P podría ser utilizada por los programas de reinserción a la sociedad civil por parte de los jóvenes que estaban inmersos en el conflicto armado, o incluso, por los programas que se ocupan del control de adicciones.

En esta misma dirección y en un impresionante esfuerzo por sintetizar los problemas de la juventud latinoamericana, Rodríguez (2011: 6-7) expone “las diez paradojas de la juventud en el siglo XXI”:

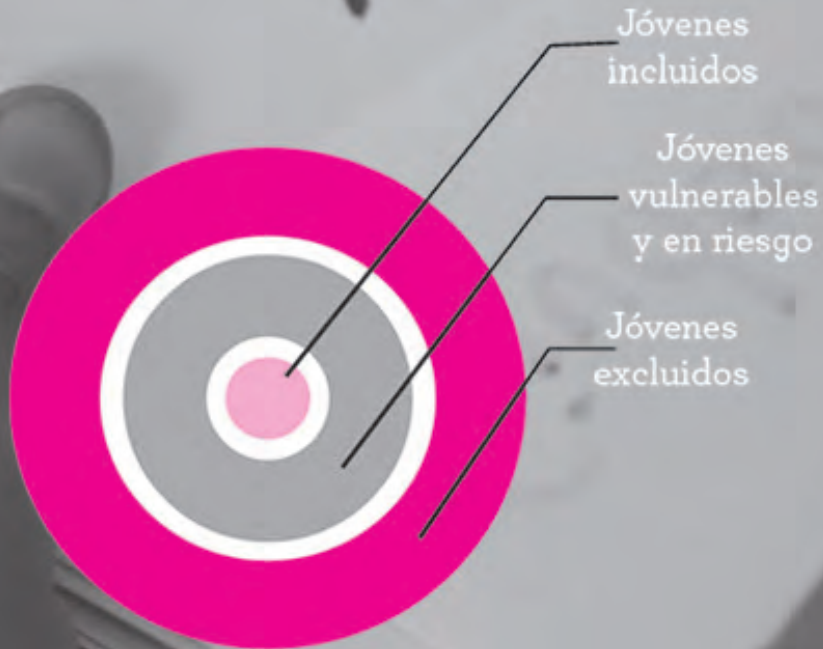
- 1) La juventud goza de más acceso a educación y menos acceso a empleo [...].
- 2) Los jóvenes gozan de más acceso a información y menos acceso a poder [...].
- 3) La juventud cuenta hoy con más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla [...].

- 4) Los jóvenes se hallan mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbilidad específica [...].
- 5) Los jóvenes son más dúctiles y móviles, pero al mismo tiempo están más afectados por trayectorias migratorias inciertas [...].
- 6) Los jóvenes son más cohesionados hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia fuera [...].
- 7) Los jóvenes parecen ser más aptos para el cambio productivo, pero están más excluidos de éste [...].
- 8) La juventud ostenta un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio [...].
- 9) En los jóvenes se produce una tensión entre la expansión del consumo simbólico y la restricción en el consumo material [...].
- 10) Por último, existe una tensión que permite contrastar autodeterminación y protagonismo, por una parte, y precariedad y desmovilización, por otra [...].

Por último, se debe tener en cuenta que ninguno de los problemas mencionados opera en forma independiente de los demás. Más allá de las relaciones causales específicas que los científicos sociales puedan establecer entre ellos, es bien sabido que la realidad funciona como un todo compacto y complejo, en donde los problemas (o las soluciones) se refuerzan entre sí. Basta con tomar el ejemplo de los jóvenes NINI para darse cuenta de ello, pues resulta más probable que problemas como el embarazo adolescente no deseado, la violencia de género, las enfermedades de transmisión sexual o la delincuencia juvenil los afecten a ellos. Son jóvenes que se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad social y que eventualmente podrían pasar a formar parte de los jóvenes abiertamente excluidos de la sociedad civil y del mercado laboral. En ese sentido y en términos generales, podemos hablar de tres tipos de jóvenes (ver Gráfico 6.1): los jóvenes incluidos, que reciben toda la oferta estatal de políticas universales y que, al mismo tiempo, pueden satisfacer con facilidad otras necesidades personales o colectivas mediante los mecanismos de mercado; los jóvenes vulnerables y en riesgo, quienes no se encuentran del todo excluidos de la sociedad y del mercado, pero que eventualmente podrían estarlo; y los jóvenes abiertamente excluidos. Lo ideal, claro está, sería que todos los jóvenes fueran “jóvenes incluidos”. En todo caso, el reto es grande, pues “la juventud es hoy día un factor de cambio fundamental de los pueblos y las sociedades del mundo” (Gallardo, 2013: 2) y los gobiernos que no están invirtiendo en la juventud no están invirtiendo en el futuro.

Grafico 6.1: Las lejanías y las cercanías entre la inclusión, la vulnerabilidad y la exclusión de los jóvenes

Todos y Todas



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, tenemos varias cosas claras. Primero, la juventud es una construcción social e histórica y no una simple condición psicobiológica predeterminada. De allí que sea necesario identificar las condiciones de vida y las particularidades propias de la juventud medellinense del siglo XXI, para poder impactarla efectiva y positivamente a través de una política pública. Segundo, aunque algunos problemas de la juventud son más agudos en algunas partes del mundo que en otras, todos los jóvenes se encuentran, después de todo, ante los mismos problemas. Además, los jóvenes también se enfrentan a las diferentes desigualdades que operan cotidianamente en la sociedad y en el mercado (interseccionalidad). Ellos afrontan problemas sin precedentes en la historia, pero al mismo tiempo cuentan con las herramientas y las capacidades para hacerlo. Y como la realidad funciona como un todo compacto y complejo, sería ideal que las acciones que emprendan para mejorar sus realidades se reforzaran unas a otras.

Las políticas públicas de juventud en perspectiva comparada: ¿qué podemos aprender del pasado, qué podemos aprender de otros sectores de política pública y qué podemos aprender de otros países?

La política de juventud es una *política pública poblacional del ciclo vital*. Ambas características tienen importantes implicaciones para su diseño, formulación y evaluación. El hecho de ser una política poblacional implica que sus esfuerzos deben estar focalizados en una población en general y no en un sector de la administración pública en particular. Dicho de otro modo, debe abarcar todos los sectores y órdenes de gobierno para una población en particular, y esto hace que sea, al mismo tiempo, una política pública transectorial. Asimismo, las políticas poblacionales buscan no sólo articular los diferentes esfuerzos (públicos y privados) alrededor de un grupo social históricamente marginado, sino también promover su identidad y sus potencialidades. Además, el hecho de ser una política del ciclo vital implica que tanto las políticas de la primera infancia, como las de niñez y adolescencia, deberían seguir una especie de “hilo conductor” que las mismas políticas de juventud continuarían con las políticas que van hasta la tercera edad.

Desde los años 90, el asunto de la juventud ha logrado posicionarse estratégicamente en la agenda pública internacional. De hecho, como un acto simbólico,

pero con importantes implicaciones para la política, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró en 1999, a través de la Resolución 54/120, que el 12 de agosto sería el Día Internacional de la Juventud. Desde esta agenda internacional se viene impulsando con fuerza el asunto de la juventud al interior de las agendas públicas nacionales y gubernamentales. Hoy en día, más del 60% de los países del mundo cuentan con una política nacional, un plan, un programa o alguna otra forma de acción pública dirigida en particular a la población joven. Y, de estos, gran parte se encuentra en la actualidad en un proceso de revisión, rediseño, reformulación o actualización de la política (Youth Policy Press, 2014). Además, se ha venido creando, desde hace dos décadas, una cantidad considerable de organismos supragubernamentales, interregionales e internacionales dedicados exclusivamente a este asunto en todas las regiones del planeta.

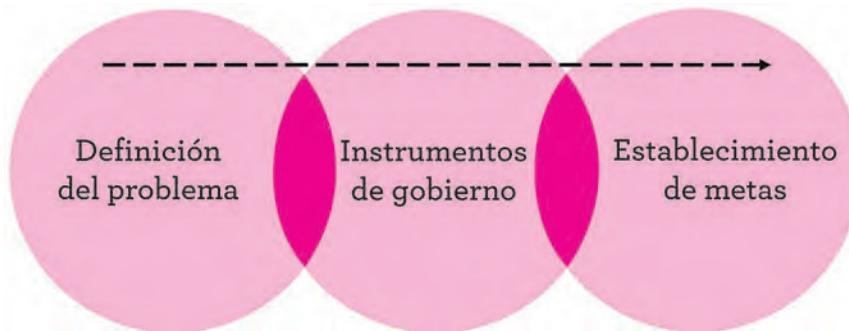
De hecho, existe un *índice de desarrollo juvenil* desarrollado por la Mancomunidad de Naciones, que mide el estado de la juventud alrededor del mundo.⁴ Su último informe, publicado en el 2013, ubica a Colombia en el puesto número 74 de una lista de 170 países. Con este puntaje clasifica como un país de rango “medio” entre países de rango “alto” y “bajo” (siendo Australia el primero y la República Democrática del Congo, el último). En general, todo esto hace parte de los diferentes instrumentos de *monitoreo y evaluación* (M&E) de las políticas públicas de juventud gestionados por las organizaciones internacionales o por los mismos gobiernos locales, regionales o nacionales (encuestas juveniles, índices de desarrollo juvenil, etc.).

Sin embargo, si bien el panorama internacional actual resulta un tanto alentador, no podemos olvidar que, como cualquier otro asunto de política pública, su desenvolvimiento está constantemente atravesado, para bien o para mal, por los procesos políticos, sociales y económicos de cada país (movilizaciones, elecciones, revoluciones, crisis fiscales, bonanzas económicas, etc.). En este sentido, es de rescatar algunas lecciones que podemos aprender del pasado, de otras políticas públicas y de otros países (*outward looking*), para que el asunto de la juventud siga estando en la agenda pública y gubernamental de la ciudad de Medellín por muchas décadas más.

Para este ejercicio comparado se tomaron en cuenta cuatro variables o dimensiones a comparar: la definición de los problemas, los instrumentos de gobierno utilizados, las metas de política establecidas y algunos aspectos institucionales (ver Gráfico 6.2).

⁴ Ver Commonwealth Secretariat, Commonwealth Youth Programme (2013).

_Gráfico 6.2: Conexión entre los problemas y las metas de una política pública a través de los instrumentos de gobierno



_Fuente: Elaboración propia.

Como es bien sabido por los estudiosos de las políticas públicas, en especial por quienes se han especializado en comprender los procesos de establecimiento de agendas: *the definition of the alternatives is the supreme instrument of power* (Elmer Schattschneider, citado en Birkland, 2006: 63). Esto implica que la definición de un problema de política pública no es simplemente una cuestión técnica o administrativa. Por el contrario, definir qué es un problema público, cuáles son las alternativas de solución y cuál de ellas se debería escoger para tratarlo, es una cuestión fundamentalmente política y, por lo tanto, uno de los resultados de la competencia por el poder en las políticas públicas. Además, otro de los temas cruciales en toda la fase de formulación de las políticas es la definición de las metas u objetivos que debería alcanzar una política determinada, así como los mecanismos, los instrumentos o las herramientas que el Gobierno debería utilizar. Aquí es donde se encuentran el *ser* y el *deber ser* de un problema público. Por eso, muchas veces el fracaso de una política pública no se debe a la interpretación incorrecta de los problemas o a la instauración de metas poco realista, sino a la mala elección de los instrumentos de gobierno y de los mecanismos institucionales que se establecerán para darle vida a una política pública.

En síntesis, se compararán estas cuatro variables a través de las tres opciones de contrastación que ofrece el campo de investigación de la *comparative policy* en su vertiente “en/para”.

La comparación histórica

Krauskopf (2005) señala que, en el pasado, los esfuerzos gubernamentales habían estado encaminados a intervenir la juventud de manera general y con programas de

carácter universalista, centrados en actividades como el deporte y la recreación (políticas tradicionales). Luego, la idea de la juventud como un proceso de transición entre la niñez y la adultez se apoderó de los imaginarios de los tomadores de decisiones (políticas de preparación), para dar paso después a la visión del joven como un “posible problema”. En estas últimas definiciones de problemas, se priorizaron acciones de prevención del delito que criminalizaban *ex-ante* todo tipo de actividad juvenil (políticas de la etapa-problema). Sin embargo, este tipo de intervenciones dejaba algunas preguntas abiertas: ¿son los jóvenes la promesa del futuro o el problema del presente? ¿De qué manera podemos lograr entonces una integración intergeneracional efectiva? ¿Cómo pueden los jóvenes ser partícipes y no simples espectadores del desarrollo?

Por ejemplo, en Medellín, esa doble visión del joven como sujeto en tránsito, sin derecho a una identidad propia y al mismo tiempo como joven-problema fue la que dominó la acción pública hasta finales de la década del 80. Como señala Abad:

En este contexto, adquieren visibilidad jóvenes pertenecientes a sectores marginales y a barrios populares de las principales ciudades, en su mayoría excluidos de la educación y el empleo. Estos jóvenes urbano-populares se agruparon en “bandas” y grupos armados delincuenciales, en proporciones mayores a tiempos anteriores. Agrupaciones que les servían de contención, sobrevivencia y construcción de identidades. En el caso de Colombia, se ubica, la posibilidad de agregación, movilidad y capacidad de enfrentamiento y respuesta a las fuerzas represivas del Estado por su vinculación directa al servicio del narcotráfico. La presencia del Estado para estos jóvenes está representada por la presencia represiva de las fuerzas de seguridad, el ejército, la policía y fuerzas especiales de coerción y represión (2004: 76).

Desde luego que sí existían algunos programas y proyectos en el orden nacional orientados directa o indirectamente a la juventud, y aunque a los jóvenes no se les reconocía como sujetos explícitos de derechos, sí representaban alguno que otro rubro menor en el gasto público. Sin embargo, eran acciones diseñadas e implementadas de manera indiferenciada, universal, con poca cobertura y con escasos impactos sustantivos sobre la misma población. Pero aunque estaban dirigidas a áreas específicas como el deporte, la educación y la utilización productiva del tiempo libre, subyacía en ellas una cierta interpretación elitista de las actividades juveniles. Por ejemplo, afirma Rodríguez, “las acciones culturales promovían las orquestas sinfónicas juveniles, pero eludían los apoyos al hiphop, las artes plásticas promovían el pintado de murales pero combatían el grafiti, etc.” (2012).

Por último, Krauskopf (2005) sugiere que, en la actualidad, se está diseñando un tipo de políticas de corte progresista o “avanzadas”, las cuales asumen que los jóvenes no sólo son sujetos de derechos, sino también actores estratégicos del desarrollo. En

la misma línea, otros autores sugieren que han existido por lo menos tres maneras de asumir el asunto de la juventud: desde el enfoque del riesgo, desde el enfoque de los derechos y desde la visión del joven como actor estratégico para el desarrollo.⁵ En definitiva, el pasado nos enseña que los jóvenes deben ser actores activos antes que espectadores pasivos en todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de, con y para la juventud (ver Gráfico 6.2). No obstante, también se debería evitar todas las formas de “juvenilismo” que frecuentemente las acompañan (Rodríguez, 2011: 17).

_Tabla 6.2: Comparación histórica

Dimensiones	Pasado	Presente	Futuro
Definición de problemas	Juventud como etapa de transición desde la escuela hacia el trabajo. Vista también como etapa-problema. (Enfoque de riesgo)	Juventud reconocida en su diversidad, pero también como población a la cual se le vulneran sus derechos. (Enfoque de derechos)	La juventud en su tripe condición: 1) como población en riesgo, 2) como sujetos de derechos y 3) como actores estratégicos del desarrollo. (Enfoque de actor estratégico del desarrollo, junto con el de derechos y el de riesgo)
Establecimiento de metas	Garantizar una utilización sana y productiva del tiempo libre (deporte y recreación)	Reconocer y garantizar el goce efectivo de los derechos de la juventud	Apoyar a los jóvenes en riesgo, garantizar sus derechos y, sobre todo, incluirlos en los procesos efectivos de toma de decisiones como actores indispensables para el desarrollo
Instrumentos de gobierno	Gobierno directo: creación de instituciones públicas para el deporte y la recreación	Combinación entre gobierno directo, información pública y subsidios (deporte, campañas de sexualidad responsable, becas para la educación terciaria, etc.)	Articulación estratégica entre gobierno directo, información pública, subsidios y asociaciones público-privadas, la cual pueda conectar realmente los problemas y las metas de política

⁵ Como señala Rodríguez: “los jóvenes son -ante todo- actores estratégicos del desarrollo, sin desconocer que -también- son un grupo de riesgo y -sin duda- sujetos de derecho” (2011: 16).

_ **Tabla 6.2:** Continuación

Dimensiones	Pasado	Presente	Futuro
● Aspectos institucionales	Inexistencia de organismos gubernamentales específicos para la juventud	Existencia de organismos gubernamentales de la juventud, pero que tienen poca incidencia real en la política de juventud y que operan de manera descoordinada con las demás políticas intergubernamentales y sectoriales	Existencia de organismos gubernamentales de la juventud que logran ser actores centrales (y centralizadores) en la política de juventud y que logran articular efectivamente a las demás políticas intergubernamentales y sectoriales

_ **Fuente:** Elaboración propia.

La comparación con otros sectores de política pública

Por otra parte, es posible identificar en la literatura nacional e internacional que el mayor “espejo” de la política de juventud es la política de las mujeres o de la equidad de género (ver Tabla 6.3). Ambos asuntos públicos, que a su vez se han convertido en políticas públicas poblacionales, comparten la necesidad de transversalizar su enfoque a través de los sectores tradicionales (y muchas veces reacios al cambio) del Gobierno. Aquí, los valiosos aprendizajes de la política de las mujeres le podrían ser muy útiles a la política de la juventud.

Se trata de incorporar el equivalente al “enfoque de género”, pero en clave generacional: algunos lo llaman “enfoque generacional” (Rodríguez, 2011), otros “perspectiva de juventud” (Vázquez Díaz, 2012) o incluso el *mainstreaming* del asunto joven (Unesco, 2004). Lo cierto del caso es que la tensión entre las políticas poblacionales y las políticas sectoriales aún es latente, y aunque progresivamente se han ido creando diferentes organismos gubernamentales específicos para la juventud, los sectores tradicionales de las políticas públicas siguen operando paralelamente de la misma manera en la que siempre lo han hecho. Es decir, con el enfoque de riesgo o, a lo sumo, con el enfoque de derechos.

En este sentido, se hace indispensable fortalecer técnica y financieramente a estos organismos gubernamentales de la juventud recién creados, para que puedan transversalizar efectivamente el enfoque generacional. En últimas, esto es una forma de pasar de “la política de los sectores a la política de los actores”

_ ANÁLISIS COMPARADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA
Y LOS PROBLEMAS DE JUVENTUD

(Krauskopf, 2005: 148), entendiendo que la población joven es más un recurso valioso e indispensable para el futuro de cualquier país, que un problema del presente.

_Tabla 6.3: Comparación entre sectores de política

Dimensiones	Mujeres	Juventud
● Definición de problemas	Mujeres como grupo social históricamente marginado de la vida pública y del quehacer político en general. Rezagadas al mundo de “lo privado”, en donde soportan constantemente las asimetrías de poder entre hombres y mujeres	Los jóvenes como grupo social históricamente marginado de las decisiones y acciones que toman y emprenden los adultos para el resto de la sociedad. (Sociedades adulto-céntricas)
● Establecimiento de metas	Asegurar el <i>mainstreaming</i> del enfoque de género en todo el aparato estatal, en la empresa privada y hasta en la vida familiar e íntima	Incluir a los jóvenes en programas de recreación, salud, educación y empleo. Pero los asuntos familiares y privados que afectan a los jóvenes, pocas veces son tenidos en cuenta
● Instrumentos de gobierno	Asociaciones público-privadas, información pública y todo tipo de estrategias para la transversalización del “enfoque de género” a lo largo y ancho del Estado e incluso del sector privado y la familia misma. Enfoque de género para todas las políticas intergubernamentales y sectoriales	Crear espacios propios para la juventud en donde puedan expresarse y organizarse (casas, Clubes Juveniles). Sin embargo, muchas veces estos espacios han dividido y alejado aún más a los jóvenes entre ellos y han dificultado su relación con el Estado
● Aspectos institucionales	Creación de instancias especializadas al interior del gobierno para la coordinación y la vigilancia de las leyes, los programas y todo tipo de acciones públicas que impactan a las mujeres	Inexistencia o creación incipiente de organismos gubernamentales específicos para la juventud, con poco presupuesto y poca capacidad institucional para cumplir sus metas

_Fuente: Elaboración propia.

La comparación internacional

Desde una mirada muy general, el informe mundial sobre las políticas de juventud (Youth Policy Press, 2014) señala que el 62% de los países del mundo cuentan con una política pública de juventud y la mayoría de estos comenzó su proceso desde el año 2012. En el continente americano, 22 de los 36 países poseen con algún tipo de política o programa, es decir, el 61%. Así, la tendencia mundial desde los años 90 es que cada vez más países institucionalicen las acciones esporádicas y muchas veces improvisadas para los jóvenes, en una política pública de juventud en sentido estricto.

Ahora que el mundo comienza a pasar de las “acciones para los jóvenes” a las “políticas de juventud”, resulta indispensable que la ciudad de Medellín también esté a la vanguardia en esta materia. Por eso, como lo afirma el informe *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000), la gran deuda de los países latinoamericanos con sus juventudes no está en los asuntos “clásicos” de las políticas (salud, educación, empleo y recreación), sino en los temas gruesos de la participación ciudadana juvenil y en la prevención de las violencias entre los jóvenes (en tanto víctimas y victimarios). De allí que el gran reto de Latinoamérica, y también de muchos países industrializados, siga estando en la inclusión social, la participación política y, por supuesto, la equidad económica que todas las generaciones necesitan para realizar efectivamente sus proyectos de vida (ver Tabla 6.4).

_Tabla 6.4: Comparación internacional

Dimensiones	Países industrializados	Países latinoamericanos
Definición de problemas	La juventud tiene nuevas formas de organización y asociación que el sistema político tradicional aún no ha logrado asimilar. Además, persisten los problemas de participación política efectiva	Aunque la juventud latinoamericana fue un agente de cambio social indispensable para la democratización de la región, continúa teniendo serias dificultades para hacer parte de la vida política formal (Participación política)
Establecimiento de metas	Promover la ciudadanía juvenil, el acercamiento y la solidaridad entre la población joven. Mejorar sus condiciones de vida y lograr responder efectivamente a sus diferentes aspiraciones	Garantizar la inclusión de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones

_ **Tabla 6.4:** Continuación

Dimensiones	Países industrializados	Países latinoamericanos
● Instrumentos de gobierno	La “buena gobernanza”. Estimular las asociaciones público-privadas para lograr una coordinación y cooperación más positiva entre quienes se ocupan de la juventud (buscando incluir a los jóvenes en el proceso)	Crear espacios propios para la juventud, en donde puedan expresarse y organizarse (casas, Clubes Juveniles). Sin embargo, muchas veces estos espacios han dividido y alejado aún más a los jóvenes entre ellos y han dificultado su relación con el Estado

_ **Fuente:** Elaboración propia.

En resumen, la política de juventud es una *política pública poblacional del ciclo vital*. Esto implica que sus esfuerzos deben estar focalizados en una población en general y no en un sector de la administración pública en particular. Además, son políticas que promueven la identidad y las potencialidades del grupo social históricamente marginado. Asimismo, el hecho de ser una política del ciclo vital implica que tanto las políticas de la primera infancia, como las de niñez y adolescencia, deberían seguir una especie de “hilo conductor” que las mismas políticas de juventud continuarían con las políticas que van hasta la tercera edad. Históricamente, el asunto de la juventud ha logrado posicionarse de manera estratégica en la agenda pública internacional desde los años 90. De hecho, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró en 1999, a través de la Resolución 54/120, que el 12 de agosto sería el Día Internacional de la Juventud. Hoy en día, más del 60% de los países del mundo cuentan con una política nacional dirigida en particular a la población joven. Y de estos, gran parte se encuentra en la actualidad en un proceso de revisión, rediseño, reformulación o actualización de la política (Youth Policy Press, 2014). Según el índice de desarrollo juvenil que aplica la Mancomunidad de Naciones cada año, Colombia se ubica en el puesto número 74 de los 170 países que son medidos. Finalmente y luego de realizar una comparación histórica, otra comparación con las políticas de mujeres y una última comparación internacional, podemos concluir que, de la primera, es importante rescatar la necesidad de articular los tres enfoques con los que se han tratado los temas de juventud: riesgo, derechos y actores estratégicos del desarrollo; de la segunda, es necesario comenzar a posicionar de modo estratégico un “enfoque generacional” que logre transversalizar todos los sectores y órdenes de gobierno. Y de la última comparación, resulta indispensable (y urgente) acelerar mejor los procesos de participación ciudadana juvenil.

Bibliografía

Abad, José Miguel (2004), *Políticas de Juventud. Conceptos y herramientas para la construcción de Políticas de Juventud en lo local*, Medellín, Corporación Paisajoven.

Barceló, Eulalia (2002), “Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 25.

Birkland, Thomas (2007), “*Agenda Setting in Public Policy*”, en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Bulcourf, Pablo y Nelson Cardozo (2008), “¿Por qué comparar políticas públicas?”, *Documentos de Política Comparada*, núm. 3, octubre.

CEPAL (2000), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos* [Santiago de Chile, CEPAL, 2000], sitio web: CEPAL, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2261/S2000644_es.pdf?sequence=1, consulta: 2014.

_____ (2011), *Informe regional de población en América Latina y el Caribe. Invertir en Juventud*, sitio web: CEPAL, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3130-informe-regional-de-poblacion-en-america-latina-y-el-caribe-2011-invertir-en>, consulta: 2014.

Collins, Patricia (1986), “*Learning from the Outsider Within: The Sociological Significance of Black Feminist Thought*”, *Social Problems*, vol. 33, núm. 6, diciembre.

Commonwealth Secretariat, Commonwealth Youth Programme (2013), *Youth Development Index*, sitio web: *Commonwealth Youth Development Index*, disponible en: <http://www.youthdevelopmentindex.org/views/index.php#OVER>, consulta: 2014.

Gallardo, Glenda (2013), *La juventud en el mundo actual*, sitio web: *Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Guinea Ecuatorial*, disponible en: http://www.gq.undp.org/content/dam/equatorial_guinea/Reduccion%20de%20la%20Pobreza/La%20Juventud%20en%20el%20Mundo%20Actual,%20Abril%202013.pdf, consulta: 2014.

Gupta, Kuhika (2012), “*Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process*”, *Policy Studies Journal*, vol. 40, núm. especial, abril.

Hernández, Julián (2012), “Más allá de la obediencia y la irreverencia: jóvenes y esfera pública en León, Guanajuato” [trabajo de grado, Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO], México.

Krauskopf, Dina (2005), "Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 200, noviembre-diciembre.

Leccardi, Carmen y Carles Feixa (2011), "El concepto de generación en las teorías de la juventud", *Última década*, vol. 19, núm. 34, junio.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Rodríguez, Ernesto (2011), *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: bases para la construcción de respuestas integradas*, sitio web: Unesco, disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Youth%20Policies%20and%20Social%20Development%20-%20Building%20Integrated%20Responses%20ES.PDF>, consulta: 2014.

_____ (2012), *Participación juvenil y políticas públicas: encuentros y desavenencias*, sitio web: *Juventud con voz*, disponible en: <http://www.juventudconvoz.org/opinion/17-participacion-juvenil-y-politicas-publicas-encuentros-y-desavenencias>, consulta: 2014.

Rose, Richard (2005), *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Londres-Nueva York, Routledge.

Siurala, Lasse (2005), *A European Framework for Youth Policy*, sitio web: *Council of Europe European Union*, disponible en: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/3084919/COE_european_framework_4YP_EN.pdf/998de93b-bc9d-475f-bf27-d6fd9a810fed, consulta: 2014.

Smith, Kevin y Christopher Larimer (2009), *The Public Policy Theory Primer*, Boulder, WestView Press.

Unesco, Section for Youth of the Bureau of Strategic Planning (2004), *Empowering youth Through National Policies*, París, Unesco.

Vázquez Díaz, Perla (2012), *Guías para el debate. ¿Qué es la perspectiva de juventud?* [México, Espolea, 2012], sitio web: *Espolea*, disponible en: <http://www.espolea.org/uploads/8/7/2/7/8727772/gped-es-perspectiva-de-juventud-alt.pdf>, consulta: 2014.

Youth Policy Press (2014), *The State of Youth Policy 2014*, sitio web: *Youthpolicy*, disponible en: http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2014_State_Youth_Policy_2014_En.pdf, consulta: 2014.



Análisis de *agenda*

Claudia Mejía Betancur
Santiago Silva Jaramillo

Introducción

Este capítulo analiza la agenda del escenario de juventud de la ciudad, como apoyo para la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín. Cualquier proceso para reformular una política pública existente tiene que leer la manera como la sociedad reconoce e interpreta los problemas que surgen alrededor de un tema. Igualmente, tiene que establecer cuáles asuntos no son reconocidos como problemas, o bien porque no han sido tratados como tales bajo los marcos de pensamiento existentes, o porque algunos actores específicos bloquean el surgimiento de estas interpretaciones. Así mismo, cualquier análisis de política debe estudiar cuáles de estos problemas han logrado pasar de la agenda pública a la agenda gubernamental, constituyéndose así en programas y proyectos específicos. Ambos ejercicios permiten que los analistas de políticas puedan entender el contexto en el que deben posicionar los problemas que encuentran con sus análisis técnicos.

Ahora bien, entre los teóricos del análisis de políticas públicas se encuentran autores como Giandomenico Majone y Frank Fischer, quienes proponen que un ejercicio de análisis de política pública se debe concentrar en reconocer los procesos de argumentación que están presentes en diferentes momentos de la política pública, es decir, tanto en la definición de una situación como problemática, en la generación de alternativas para su tratamiento, como en el estudio de la decisión de las vías de acción que se tomarán. Fischer (2007) postula que las decisiones en materia de políticas públicas no se basan exclusivamente en criterios técnicos, y en encontrar las mejores alternativas y con el mejor rendimiento para cumplir con objetivos trazados. Por eso, destaca la importancia de la racionalidad comunicativa, que permite que los procesos de política pública se basen en argumentos que aluden a los consensos construidos colectivamente. En este sentido, “solo son válidas aquellas normas de acción con las que pudieran estar de acuerdo como participantes en discursos racionales todos aquellos que de alguna forma pudieran ser afectados por aquellas normas” (Cano, 2010: 226). Se trata, entonces, de que la agenda gubernamental se pueda elaborar sobre posiciones que ayuden a construir consensos en los que los actores sociales y políticos se puedan identificar.

Esto convierte a la política pública, tanto en su formulación como en su evaluación, en un ejercicio de retórica que debe convencer no sólo con argumentos técnicos a quienes están relacionados con ella. Por esta razón, no se pueden descartar las apelaciones a los valores y a las emociones; es más, se debe tener en cuenta la posibilidad de que se deba apelar a estos para no fracasar en un intento de reflejar la realidad social en las decisiones de la administración pública.

Además, en este proceso, el análisis de la política pública cumple un papel activo muy importante, pues aunque no necesariamente propone y defiende alternativas específicas frente a ciertos problemas, sí puede identificar problemas y propiciar la deliberación sobre los mismos, y por eso el proceso de análisis también es en sí mismo un proceso de argumentación. De esta manera, “Fischer identifica la labor del analista como una actividad centrada en producir evidencias y argumentos con el fin de ser aprovechados en el entorno del debate” (Cerón y Camacho, 2010: 274). Se podría considerar esto como la generación de un conocimiento aplicado que cobra importancia en la medida en que se reconoce que las políticas públicas no responden tanto a la realidad social objetiva como sí a un proceso de transformación y elaboración de discursos que se basan en y tratan de reproducir estructuras de poder. El papel del analista, para Fischer, es entonces mostrar evidencias y argumentar sobre la presencia de esos discursos y estructuras de poder en las manifestaciones empíricas de la política pública.

Todo esto se relaciona con el proceso de formación de la agenda y de la conversión de los asuntos privados en preocupaciones públicas, que merecen la atención por parte de la institucionalidad, ya que una democracia supone, como lo resalta Majone, basándose en Dahl, que “el proceso democrático en su totalidad esté basado en la idea del control de la agenda por la gente” (Majone, 2006: 232), de forma que sea necesario, para los tomadores de decisiones, tener en cuenta la agenda pública y ciudadana, y tratar de armonizar sus decisiones con las ideas presentes en la sociedad al momento de argumentar las medidas a tomar en materia de política pública.

Así, de acuerdo con los planteamientos de Kingdon, se creará una “ventana de oportunidad” o estarán dadas las condiciones para que un problema alcance la agenda pública y se convierta en política pública cuando se dé un “un cambio en la corriente política o [...] porque un nuevo problema captura la atención de oficiales gubernamentales o aquellos cercanos a ellos” (Kingdon, 2010: 168). Para este autor, una situación puede empezar a ser percibida como un problema público por factores como cambios en los indicadores que miden las condiciones sociales, la existencia de eventos que hacen visible la necesidad de intervenir un problema, o la retroalimentación de las políticas. También aparecen alternativas de política que parten de las preocupaciones de los denominados “empresarios de políticas”, que son personajes con cierta influencia y que, de acuerdo con sus intereses, se dedican a promover ciertas alternativas de política, lo cual hace que se mantengan al tanto de los cambios en el sistema político para identificar el momento propicio para poner el tema a consideración pública, y para ofrecer esas alternativas como soluciones a los problemas que han surgido en la agenda (Kingdon, 2010).

Así, el proceso en el que una situación problemática se empieza a percibir como un problema público se encuentra en estrecha relación con las fuerzas políticas, ya que “Las soluciones se unen a los problemas y ambos se unen a fuerzas políticas favorables” (Kingdon, 2010: 194). Esas fuerzas políticas cobran importancia por factores como la presencia de elecciones o la presión de las fuerzas políticas organizadas que obligan a medir el clima político y la receptividad de ciertas políticas, la incorporación de nuevas facciones y puntos de vista a la institucionalidad, entre otros asuntos, que van a determinar la aparición en la agenda de nuevos problemas y alternativas. De esta manera, la discusión pública sobre asuntos de política pública estará determinada por las dinámicas alrededor de tres corrientes diferenciadas y paralelas: los problemas, las alternativas y la política.

Pero algunos de esos temas pasan a ocupar un lugar importante en la discusión y la agenda pública mientras que otros no, y esto se debe, según Roth (2002), a la atención enfática que les dan los medios de comunicación, la movilización de ciertos actores, la oferta de políticos que empiezan a prometer soluciones en el marco de procesos electorales, la anticipación de la administración e incluso la acción corporativista silenciosa. Esta última consiste en que actores corporativos presionan a los políticos para que actúen sobre ciertos temas, aunque públicamente no exista una discusión o una percepción del asunto como un problema.

Por último, en el contexto de la globalización, los problemas de la agenda pública pueden trascender la capacidad de los gobiernos nacionales y pueden provenir de presiones de la llamada “agenda internacional”, lo cual hace que a nivel mundial se estandaricen algunos temas que pasan a ser importantes para los gobiernos y sobre los cuales se les exige que actúen mediante el monitoreo y la presión constante (Roth, 2002).

Sin embargo, la agenda de prioridades de los diferentes actores puede no coincidir y en muchos casos no lo hacen, lo cual ha dado pie para que los teóricos identifiquen varios tipos de agendas. Una clasificación que puede ser útil para entender los diferentes tipos de agenda es la de Birkland (2007), quien distingue, por una parte, la *agenda universal*, que es aquella que contiene los consensos a los que llega la sociedad sobre diversos temas, aunque no necesariamente sean temas sobre los cuales se piensa que debe existir atención por el Estado. Los asuntos dentro de ella, que conciernen a las competencias del Estado, son aquellos que hacen parte de la denominada *agenda sistémica*.

Se encuentra también la *agenda institucional*, que corresponde a aquellos aspectos sobre los cuales existe cierta intención activa de llevarlos a procesos decisivos para que sean objeto de políticas públicas. Y la *agenda decisional*, que es

aquella donde se encuentran los asuntos sobre los que efectivamente se va a actuar, y que son objeto de procesos de decisión para determinar la manera en la que se intervendrá (Birkland, 2007).

Además, es de destacar que los problemas que aparecen en la agenda como temas prioritarios no son necesariamente los problemas más graves o las situaciones más complejas, pues existe una especie de competencia entre asuntos de diversa índole que dependen de diversos factores que impulsan a unos y marginan a otros, y por eso también es importante no sólo examinar cuáles problemas están en la agenda política, sino también el orden de prioridad que se les da dentro de la misma y a qué se debe esto. Igualmente, los problemas en la agenda se definen como una construcción social, y en este sentido asumirlo depende de la construcción de consensos alrededor de lo problemática que puede ser una situación, de lo factible que sea su tratamiento por parte del Estado y de las condiciones del entorno político que lo favorecen, y no necesariamente de la situación objetiva del problema.

Cabe anotar también que los medios de comunicación desempeñan un rol vital en la construcción de la agenda, ya que aunque en la mayoría de los casos no son ellos quienes impulsan un tema mediante la movilización, cumplen el papel de difundir los esfuerzos de diferentes actores y hacerlos públicos. Además, en algunos casos los temas sí llegan a la agenda gracias a la mediatización. En este punto es importante aclarar que, según McCombs y Shaw, “los medios pueden no tener éxito en cuanto a decirnos qué pensar, pero tienen un sorprendente éxito en cuanto a decirnos en qué pensar” (1986: 84), por lo cual se aprecia su éxito para poner temas en la agenda política, aunque no tanto para promocionar alternativas específicas con respecto a estos. Pero no son sólo los problemas como tales los que llegan a la agenda pública, sino que, a su vez, se discute sobre soluciones o alternativas específicas ofrecidas por los grupos de presión o por los “empresarios de política”, quienes se dedican a promocionar y a darle fuerza a una alternativa específica de política pública (Kingdon, 2010).

Posiciones

Esta sección del análisis de agenda busca detallar las posiciones que cada uno de los actores del Mapa de Actores de Juventud (MAJ) tiene en el escenario de juventud de la ciudad. Por *posiciones* se entiende el interés –la importancia que les dan a los temas de juventud en sus agendas–, la manera como comprenden los problemas de juventud –sus percepciones e ideas sobre sus causas y consecuencias– y las alternativas de

solución que reconocen o recomiendan para asumir estos desafíos. En este proceso, se entrevistó a 14 representantes de los actores y expertos en temas de juventud de la ciudad, se hicieron 6 grupos focales específicos y un gran encuentro en el que participaron unos 140 jóvenes de Medellín. Las entrevistas, los grupos focales y el encuentro se hicieron siempre con la idea de presentar una fotografía realista de la situación de los asuntos de juventud en la ciudad y por eso incluyeron representantes de muchos sectores y defensores de intereses contrapuestos (ver Tabla 7.1).

_Tabla 7.1: Actores del escenario de juventud en Medellín

Secretaría de la Juventud
Funcionarios
Jóvenes organizados
Jóvenes no organizados
Academia
ONG
Concejales
Sector privado
Operadores contratistas
Otras secretarías
Medios de comunicación

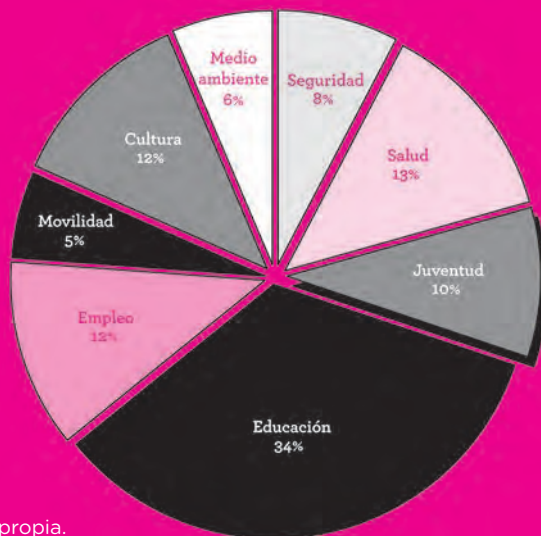
_Fuente: Elaboración propia.

Interés

El interés que un tema despierta en un actor determina su posición, su movilización y, en gran medida, su comportamiento a la hora de discutir y actuar en un escenario social específico. En las entrevistas a profundidad, grupos focales y encuestas de percepción, se les preguntó a los actores cómo invertirían 100 pesos de presupuesto de la Alcaldía de Medellín entre 8 sectores y luego entre 8 poblaciones de la ciudad. El objetivo de esta pregunta era entender la manera como los actores entrevistados fijaban sus prioridades y la forma como se imaginan un modelo de intervención pública en Medellín (ver Gráficos 7.1 y 7.2).

Gráfico 7.1: Interés por temas

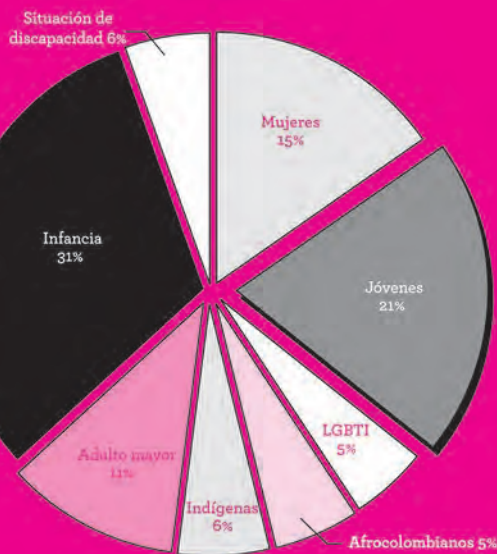
Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estos temas, ¿cómo cree que debería repartir la inversión?



_Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7.2: Interés por poblaciones

Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estas poblaciones, ¿cómo cree que debería repartir la inversión?

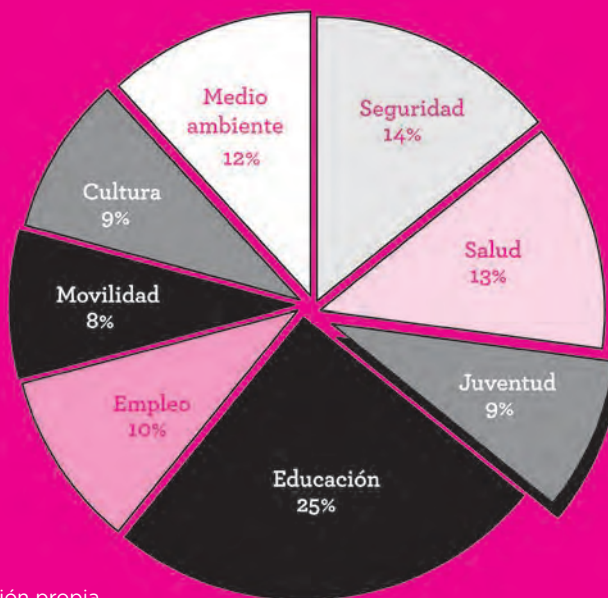


_Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, si se toma un actor específico del escenario de juventud –en este caso el Concejo de Medellín–, se pueden señalar las divergencias en las agendas respecto al resto de los actores encuestados y entrevistados por preocupaciones sectoriales y poblacionales. En efecto, los concejales (ver Gráficos 7.3 y 7.4) les otorgan más presupuesto –y en nuestro ejercicio, esto implica una mayor preocupación– a asuntos como Seguridad, Movilidad y Medio ambiente, y a poblaciones tales como personas en Situación de discapacidad y Afrocolombianos que al resto de actores. Por otro lado, les otorgan menos presupuesto que el promedio de los actores a temas como Juventud y Educación, y poblaciones como Jóvenes e Infancia, que el promedio de todos los actores. En este sentido, esta primera pregunta deja claro que el tema-área del que trata la Política de Juventud no es un aspecto prioritario para algunos actores de la ciudad y que una de las tareas de cualquier política debe ser incrementar la atención general que se le da al tema, quizá vinculando las discusiones con aquellos asuntos que sí llaman la atención.

_Gráfico 7.3: Interés por tema (concejales)

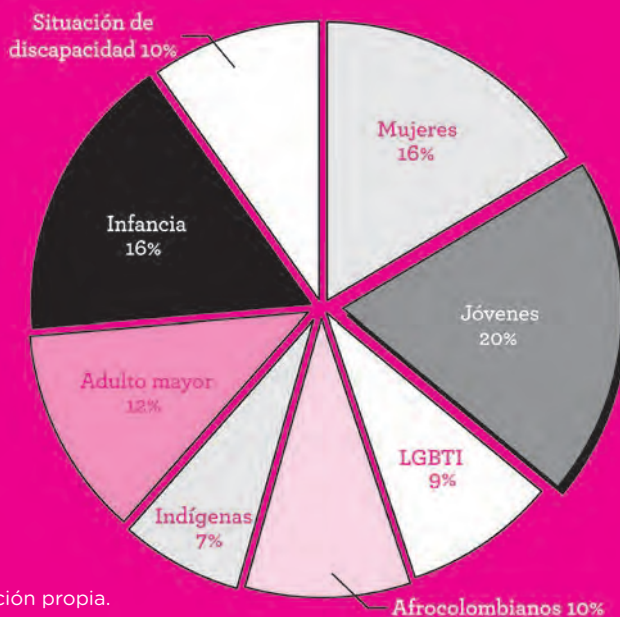
Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estos temas, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (Concejales)



_Fuente: Elaboración propia.

_Gráfico 7.4: Interés por población (concejales)

Si el municipio de Medellín tuviera 100 pesos de presupuesto para estas poblaciones, ¿cómo cree que debería repartir la inversión? (Concejales)



_Fuente: Elaboración propia.

Problemas de juventud

Al indagar a los actores por los problemas con los que se enfrentan los jóvenes de la ciudad de Medellín, las respuestas más recurrentes fueron desempleo, falta de oportunidades, desigualdad, las adicciones (entre ellas prima la drogadicción), el sistema educativo, la falta de reconocimiento y el hecho de que los jóvenes son vistos como un problema y se perciben como actores criminales. Además, priman dentro de las percepciones de los actores algunos factores relacionados con el entorno social, las carencias familiares y los contextos de violencia y victimización a los que se ven expuestos los jóvenes. Éste es el inventario de los problemas más recurrentes en la cabeza de los actores de la ciudad que fueron consultados sobre estos asuntos de juventud (ver Ilustración 7.1).

Evaluación de la Política Pública de Juventud

En el análisis de la agenda de los actores de juventud también se indagó por las percepciones que estos tienen de la Política Pública de Juventud que se busca actualizar. En este sentido, se desarrolló una evaluación plural participativa (Subirats, 1995), en la que los actores expresaron sus opiniones, rescatando avances y buenas prácticas, y señalando debilidades y problemas de la Política de Juventud de la ciudad. Ésta es una metodología propuesta por el catalán Joan Subirats, que se centra en la construcción de experiencias compartidas para la evaluación de políticas y se enfoca sobre todo en rescatar las lecciones aprendidas de los procesos de política pública y que reside en los actores concernidos. De igual forma, los actores entrevistados dieron sus recomendaciones y expresaron sus percepciones sobre los temas que deben fortalecerse, los programas que deben rescatarse o profundizarse, y los desafíos que tendrá que enfrentar la política pública actualizada.

Evaluación plural de la Política Pública

En general, los actores entrevistados dentro del ejercicio del MAJ y construcción de agenda pública tienen una percepción que no descalifica de plano, pero tampoco acoge totalmente la Política Pública del municipio (Acuerdo 02 de 2000). El promedio de su calificación, en una escala de 1 a 5, es de 2,94. Sin embargo, esta calificación varía sustancialmente de acuerdo con los actores. En efecto, las puntuaciones de actores como los jóvenes organizados y los funcionarios son más bajas que las de actores como los concejales, las ONG y los académicos. En los casos del sector privado y los jóvenes no organizados, el desconocimiento de la Política fue la regla.

Por supuesto, estas diferencias en la calificación de la Política actual dan cuenta de un fenómeno claro y reconocido durante este ejercicio: la divergencia en las percepciones respecto a la juventud de la ciudad. Estas distancias entre cómo se construyen agendas grupales e individuales y cómo se proyectan en las preocupaciones, los intereses y las movilizaciones de los actores, dan cuenta de la complejidad de una iniciativa de Política Pública para encontrar coincidencias entre los actores. Sin embargo, aunque la evaluación podría encontrar algunas contrariedades entre los actores, la necesidad de actualizar la Política existente hasta 2014 –el objeto de este esfuerzo particular de política pública– era compartido, aunque no en sus alcances y detalles, por la totalidad de entrevistados y participantes que tenían conocimiento del tema.

_Gráfico 7.5: Calificación programas



_Fuente: Elaboración propia.

La calificación de desempeño y conocimiento de los programas también varió según los actores entrevistados. Los jóvenes organizados (grupos de jóvenes con más experiencia participativa, miembros de organizaciones y corporaciones juveniles que actúan en el territorio), por ejemplo, que en buena medida han sido críticos respecto a la oferta institucional de juventud y escépticos respecto a algunos aspectos de la actualización de Política Pública, coincidieron en un puntaje alto para programas como Semana de la Juventud o Escuelas Populares del Deporte, pero mostraron disonancias con el mapa general en programas como Clubes Juveniles o Altavoz. Los jóvenes organizados son más críticos con los programas de participación, lo que constituye uno de sus intereses más particulares y en donde exhiben un grado más importante de conocimiento sobre dinámicas y desempeño de la oferta, gracias a su mayor experiencia participativa en el municipio (ver Gráfico 7.6).

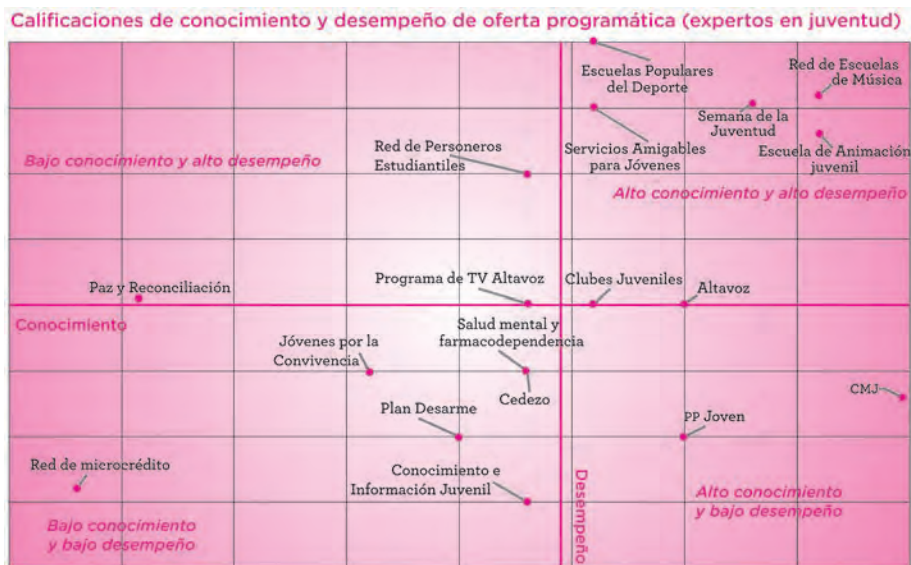
Por otro lado, al centrar el análisis en la calificación de programas hecho por los expertos en juventud de la ciudad (fueron entrevistados cuatro durante el trabajo de campo), el resultado da cuenta de las visiones divergentes entre los actores concernidos en el escenario de juventud (ver Gráfico 7.7).

_Gráfico 7.6: Calificación de programas por jóvenes organizados



_Fuente: Elaboración propia.

_Gráfico 7.7: Calificación de programas por expertos en juventud

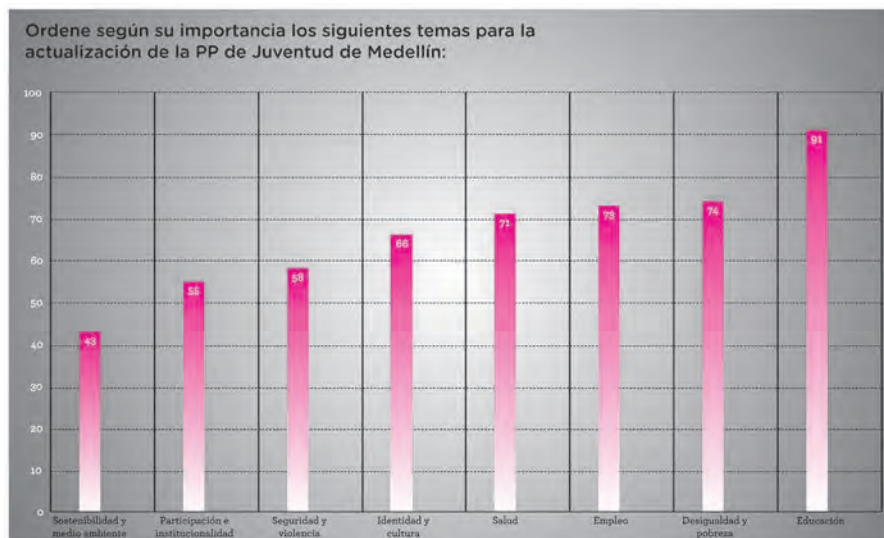


_Fuente: Elaboración propia.

Temas para la actualización

Ahora bien, los actores también fueron encuestados sobre los temas que consideraban más relevantes tener en cuenta para la actualización de la Política Pública de Juventud (ver Gráfico 7.8). El total de los actores determinaron que Educación, Desigualdad y pobreza, y Empleo suponen las prioridades. Sin embargo, algunos temas variaron según los actores. Así, los concejales (fueron entrevistados nueve) les dieron más importancia a temas como Seguridad y Violencia que el resto, mientras el sector privado lo hizo con el Empleo. Los funcionarios destacaron la importancia de la Participación y la relación con la institucionalidad, y los operadores y la academia, el de Identidad y cultura.

Gráfico 7.8: Prioridades para la actualización de Política Pública de Juventud



Fuente: Elaboración propia.

Agenda, prioridades y divergencias sociales

El análisis de agenda del escenario de juventud en Medellín da cuenta del diagnóstico de percepciones, visiones e ideas de los actores concernidos en el proceso de

actualización de la Política de Juventud. Una particularidad importante se refiere a la prevalencia de una preocupación y de alternativas de solución, apegadas a las apuestas por políticas universales por encima de políticas de recuperación o protección.

Se puede entender la intervención del Estado desde tres niveles de acción (ver Gráfico 7.9). El nivel I representa el escenario social donde los jóvenes acceden a la oferta provista por las políticas universales. El nivel II constituye la “red de seguridad” (*Safety net*) de la administración, una serie de programas que buscan incluir a los que no fueron incluidos en las políticas universales, a las personas (y en este caso, los jóvenes) que se “salieron por las costuras” (*Drop-out*) de la oferta universal. El nivel III supone el escenario de los excluidos, los jóvenes que no fueron recogidos por la oferta universal, ni por la de la red de seguridad, y que se encuentran en riesgo de introducirse en dinámicas sociales perjudiciales, como desarrollar carreras criminales, ser descartados totalmente del sistema educativo cayendo en una espiral de pobreza, o trabajar de manera informal y por muy bajos salarios, entre otros; éste es el nivel de operación de las políticas de recuperación.

Gráfico 7.9: Niveles de acción de la intervención del Estado

	Sector I	Sector II	Sector III	Sector IV	Sector V	Sector VI	Sector VII
Nivel I	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Nivel II	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Nivel III	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de agenda de los actores del escenario de juventud da cuenta de la priorización que, en las percepciones y visiones de sus participantes, tienen las políticas universales, y de cómo se mantiene el escepticismo –sea por razones objetivas o subjetivas–, con los programas y las apuestas de política que intentan operar en los niveles de *safety net* y recuperación de la intervención pública para jóvenes de la ciudad. Por supuesto, esta realidad de la agenda local implica grandes retos para la necesidad que tiene la Política Pública de Juventud de ampliar sus esfuerzos de intervención en los niveles II y III del escenario social, y determina la urgencia de tomar decisiones de política que apunten a mejorar los canales de comunicación, los recursos de incidencia política sobre las agendas particulares y la capacidad de hacer coincidir preocupaciones e intereses en el nivel local, sobre temas de juventud.

Bibliografía

Birkland, Thomas (2007), “*Agenda Setting in Public Policy*”, en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Cano, Luisa Fernanda (2010), “El enfoque retórico del análisis de políticas públicas”, en: André-Noël Roth, ed., *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Centro de Análisis Político (2012), “Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín”, en: Juan Bernardo Rosado y Luz María Tobón, eds., *Medellín construye trabajos decentes*, Medellín, ENS - OIT - Alcaldía de Medellín.

Cerón, Luz Alejandra y Mireya Camacho (2010), “El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: una lectura de *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*”, en: André-Noël Roth, ed., *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Eslava, Adolfo, ed. (2014), *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería colombiana*, Medellín, Universidad EAFIT - Colciencias.

_____ (2011), *El juego de las políticas públicas*, Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Fischer, Frank (2007), “*Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments*”, en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Garcés Montoya, Ángela, Carlos Patiño Gaviria y Juan Torres Ramírez (2008), *Juventud, investigación y saberes*, Medellín, Universidad de Medellín - Universidad de San Buenaventura - Alcaldía de Medellín.

Giraldo, Jorge et al. (2013), *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*, Medellín, EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.

Gottweis, Herbert (2007), “*Rhetoric in Policy Making: Between Logos, Ethos, and Pathos*”, en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Grossman, Emiliano (2009), “Actor”, en *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Kingdon, John (2010), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nueva York, Pearson.

Losada, Antonio (2003), “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 2, núm. 2.

Majone, Giandomenico (2006), “*Agenda Setting*”, en: Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

McCombs, Maxwell y Donald Shaw (1986), “¿Qué agenda cumple la prensa?”, en: Doris Graber, comp., *El poder de los medios en la política*, Argentina, Grupo editorial Latinoamericano.

Medellín, Concejo de Medellín (2000), *Acuerdo 02. Por el cual se adopta la Política Pública de Juventud en el municipio de Medellín según la Ley 375 de 1997*, sitio web: *Alcaldía de Medellín*, disponible en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/documents/ServiciosLinea/PlaneacionMunicipal/ObservatorioPoliticPublicas/resultadosSeguimiento/docs/juventud/Documentos/Acuerdo02_2000_PoliticaMpalJuv.pdf, consulta: 2014.

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2011), *Informe de Presupuesto Participativo*, Medellín, Universidad EAFIT - Universidad de Medellín.

Ostrom, Elinor y Margaret Polski (1999), *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*, sitio web: *George Mason University*, disponible en: <https://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>, consulta: 2014.

Roth, André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Subirats, Joan (1995), “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 1, primer semestre.

Subirats, Joan *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Uribe Neira, Gloria Patricia (2009), *Caracterización y diagnóstico de las expresiones juveniles asociativas en la ciudad de Medellín*, Medellín, Alcaldía de Medellín - FAONG.



Análisis de *actores*

Santiago Silva Jaramillo

Introducción

Este capítulo recoge el Mapa de Actores construido para la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín. La pertinencia de un análisis de actores está en la identificación de posibles consensos o disensos sobre un proceso de política pública específico. Esta información permite la toma de decisiones sobre la construcción de coaliciones de política y la atención de las oposiciones; es entonces, a la vez, un mapa sobre las oportunidades de construir sinergias alrededor de una apuesta política particular y un mapa sobre los riesgos a los que esa apuesta se verá enfrentada. La información y el análisis presentado a continuación se han configurado con la realización de actividades de recolección de datos cuantitativos y cualitativos, por medio de revisión de literatura, bases de datos y trabajo de campo, consistente en entrevistas a profundidad, grupos focales y encuestas de percepción a actores relevantes del escenario de política bajo estudio.

Este ejercicio de construcción de un mapa de actores se sustenta en el concepto de las *políticas públicas* como “un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats *et al.*, 2008: 51). En efecto, “las políticas son escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instancias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones” (Losada, 2003: 69). De igual forma, se asume que “consumir recursos en tareas de análisis puede ser, bajo ciertas circunstancias, una acción estratégicamente útil para el tratamiento de un problema público” (Losada, 2003: 70).

Ahora bien, se puede entender a un *actor* como un ente individual o colectivo, que se analiza dentro de dos dimensiones: respecto a sus aportes al proceso de las políticas públicas y en su impacto o incidencia en el resultado de una política pública. Así pues, un actor es, en esencia, una entidad social o personal que busca un objetivo que, considera, es social o grupalmente deseable (Subirats *et al.*, 2008). El actor es “aquel que actúa tanto a nivel individual como colectivo” (Grossman, 2009: 33) en el proceso de toma de decisiones que precede y atraviesa el ciclo de las políticas públicas.

Así, “todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución, es un actor [...] aunque (momentáneamente) pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública” (Subirats *et al.*, 2008: 53). Por otro lado, también

se busca incluir a todos los actores dentro de las muestras de análisis, evitando “descartar” a los menos activos o poco interesados en el problema público. Se parte entonces de la idea de que todo actor concernido debe entrar en el análisis, y que esta apuesta por una visión pluralista de las políticas públicas se concentra en determinar la “élite” de los procesos de política dentro de su esfuerzo de comprensión de un contexto particular.

Se debe recordar que el entorno social de cualquier política pública cuenta con actores públicos y privados. Los *actores públicos* son constitutivos de las políticas públicas, y se pueden identificar como las instituciones político-administrativas gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas y judiciales de un país, con la capacidad legalmente constituida para estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad (Subirats *et al.*, 2008: 61). Los *actores privados* participan también de la contribución y la estructuración de los espacios de las políticas públicas, sin que esas interacciones impliquen necesariamente que se controle la agenda gubernamental. Subirats *et al.* (2008) distinguen tres tipos de actores privados en los escenarios de políticas públicas: los grupos-objetivo (identificados como la población que directa o indirectamente causa el problema público), los beneficiarios finales (la población a la que el problema público afecta de manera directa) y los grupos terceros (la población a la que, sin que el problema o la política los afecte directamente, consideran que su ejecución cambiará su situación actual, positiva o negativamente).

En efecto, resulta bastante común que existan “bajos niveles de consenso previo en torno al problema y las soluciones, y la imposibilidad de generar coaliciones frente a intereses claramente dominantes, los cuales pueden bloquear la necesidad de cambio que pueda impulsar el nuevo capital de información disponible” (Losada, 2003: 71). De este modo, las soluciones formuladas por cada actor supone el medio de comunicación con el resto de actores. El esfuerzo analítico de identificar, comparar y consensuar posiciones puede servir como herramienta de encuentro y reducción de costos de cooperación entre actores. La construcción de un mapa de actores no es entonces sólo un ejercicio de descripción de una realidad; puede convertirse en insumo para alcanzar consensos o para anticipar acciones opositoras sobre la base del conocimiento de posiciones, problemas y soluciones (Losada, 2003).

Así pues, el análisis de actores puede entenderse como un esfuerzo por reducir los costos para construir relaciones de consenso de problemas y soluciones públicos. De hecho, “el análisis puede funcionar como un instrumento para generar confianza entre los diferentes actores” (Losada, 2003: 71). Esta confianza se configura en tanto el proceso de construcción del mapa aumente sustancialmente el conocimiento sobre los beneficios y perjuicios que pueden reportarle a cada actor las diferentes

soluciones y mejorar su comunicación. En efecto, el análisis de actores “permite atraer a otros actores a influir sobre su percepción del valor de las soluciones impulsadas” (Losada, 2003: 71).

De esta forma, este MAJ se construyó a partir de la realización de 15 entrevistas a profundidad con actores relevantes del escenario de juventud en Medellín, la revisión de literatura y experiencias previas de validación con actores (como los foros deliberativos adelantados por la Secretaría de la Juventud en el 2013), la organización de 6 grupos focales con poblaciones y grupos específicos, y los resultados del Laboratorio Casa Foro, en el que participaron más de 140 jóvenes de la ciudad.

Mapa de Actores de Juventud

El MAJ también se constituye en una herramienta de toma de decisiones respecto a otros aspectos que explican el comportamiento de los actores en el escenario de juventud. En efecto, da cuenta de la movilización, el poder y los intereses de los actores respecto a la Política de Juventud, la actualización de la Política y, en general, los temas de juventud en Medellín. Así, a continuación se presentan los resultados de las entrevistas y los grupos focales en función del análisis de actores.

En primer lugar, la tabla de actores (ver Tabla 8.1) expone el sector al que pertenecen, la posición que tienen acerca de la política y el poder con el que cuentan –según las calificaciones de los otros actores– respecto a temas de juventud en la ciudad. Los actores concernidos se determinaron utilizando dos criterios: 1) su relevancia, de acuerdo con la revisión de literatura y consultas preliminares con expertos, en la historia de los problemas y las políticas de juventud de la ciudad; y, 2) se añadieron nuevos actores o se validaron los incluidos durante las entrevistas a profundidad y los grupos focales, en donde los participantes daban cuenta de la importancia del papel de un actor determinado en el escenario de juventud de la ciudad.

La Tabla 8.1 incluye, además, el detalle de los sectores a los que pertenece cada actor, un asunto que da cuenta de los círculos más cercanos en donde actúa cada uno y, sobre todo, algunas pistas sobre las responsabilidades funcionales, las cercanías sectoriales y un primer acercamiento a las coaliciones que puedan conformar. De igual forma, se detalla la posición del actor respecto a la actualización de la Política Pública de Juventud, como también respecto a los asuntos de juventud liderados desde la Administración municipal, y particularmente, desde la Secretaría de la Juventud, en el escenario social. Asimismo, determina el poder de cada actor en el escenario de juventud, calculado según las entrevistas a profundidad, de acuerdo con los puntajes

reconocidos por todos los actores en términos de la influencia que puede llegar a tener un actor específico en la toma de decisiones de los asuntos de juventud en Medellín.

_Tabla 8.1: Actores

Nombre del actor	Sector	Posición	Poder
Academia	Profesional	Medio Apoyo	Bajo
Concejales	Político	Medio Apoyo	Medio
Funcionarios	Gubernamental	Bajo Apoyo	Medio
Jóvenes no organizados	Social	No movilizado	Bajo
Jóvenes organizados	Social	Escepticismo Medio	Medio
Medios de comunicación	Medios	Bajo Apoyo	Medio
ONG	No gubernamental	Medio Apoyo	Medio
Operadores contratistas	Gubernamental	Medio Apoyo	Bajo
Otras secretarías	Gubernamental	Medio Apoyo	Medio
Secretaría de la Juventud	Gubernamental	Alto Apoyo	Medio
Sector privado	Privado	No Movilizado	Bajo

_Fuente: Elaboración propia.

Según los datos de la Tabla 8.1, se puede de igual forma construir un mapa de posiciones (ver Gráfico 8.1), que da cuenta del lugar que cada actor ocupa en el escenario de juventud y que empieza a insinuar las coaliciones de actores para la Política. En este caso, por ejemplo, se pueden también determinar las diferentes acciones que los líderes promotores de la Política deben emprender para relacionarse con cada actor. En efecto, la coalición que apoya la Política activamente está conformada por la Secretaría de la Juventud, las otras secretarías, las ONG, los concejales, los operadores y la academia. Los actores con baja movilización (medios de comunicación, funcionarios, sector privado y jóvenes no organizados) suponen un reto para lograr captar el interés e involucrarlos. Finalmente, el reto de la Política, sus líderes y

su coalición es la relación con los jóvenes organizados, que mantienen un escepticismo medio y ciertas críticas a algunas de las dinámicas alrededor de la política.

_Gráfico 8.1: Mapa de posiciones

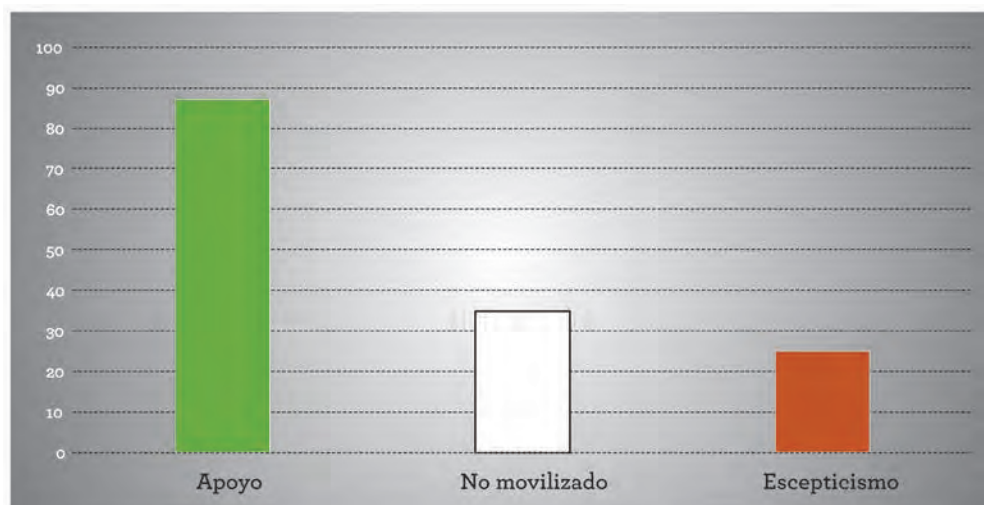
Apoyo alto	Apoyo medio	Apoyo bajo	Sin movilizarse	Escepticismo bajo	Escepticismo medio	Escepticismo alto
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Juventud 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras Secretarías • ONG • Concejales • Operadores • Academia 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación • Funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector Privado • Jóvenes no organizados 		<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes organizados 	

_Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, si se analizan los datos de apoyo, no movilización y escepticismo, y el poder relativo de todos los actores, se puede construir un gráfico de factibilidad (ver Gráfico 8.2), que presenta la probabilidad de éxito con la que cuenta la actualización de la Política y su posterior implementación. Este gráfico se calcula al sumar el poder relativo de cada uno de los actores según su posición respecto a la Política; en este sentido, si el poder sumado de los actores movilizados para apoyar la Política supera el poder sumado de los actores escépticos, se considera que el ejercicio de política evaluado es “factible” en el escenario social bajo estudio.

Para la Política de Juventud y el papel de la Secretaría de la Juventud en Medellín, tanto el mapa de posiciones como el cálculo de factibilidad suponen dos importantes retos: por un lado, la movilización de los actores apáticos, es decir, los medios de comunicación, los funcionarios, el sector privado y los jóvenes no organizados; y, por otro, la atención prestada a las preocupaciones y el escepticismo relativo de los jóvenes organizados, el único actor que expresa algún nivel de escepticismo significativo en el escenario de la juventud de la ciudad.

_Gráfico 8.2: Factibilidad



_Fuente: Elaboración propia.

El MAJ da cuenta de los actores, sus principales intereses en el escenario de juventud, el tipo de esos intereses y la prioridad que cada actor les da en sus comportamientos y estrategias. La Tabla 8.2 detalla, en primera instancia, los intereses particulares de cada uno de los actores; especifica también el tipo de interés y el nivel de prioridad que ese interés particular representa en los intereses generales del actor.

_Tabla 8.2: Intereses

Actor/Interés	Tipo	Prioridad
Academia: ver representadas ciertas ideas y percepciones sobre la juventud en la política de la ciudad; que sus aportes conceptuales e investigaciones se vean representados en la Política Pública de Juventud	Ideológico	Media
Concejales: mantener el apoyo de los sectores organizados de juventud. Lograr que los intereses de ciertos grupos organizados queden incluidos dentro de la Política, para garantizar su apoyo en términos políticos y electorales	Político	Alta

_ **Tabla 8.2:** Continuación

Actor/Interés	Tipo	Prioridad
Funcionarios: delimitación de competencias y alcances de su trabajo. Clarificar objetivos y funciones para optimizar el rendimiento de su trabajo	Organizacional	Media
Jóvenes no organizados: acceder a la oferta institucional de juventud. Los jóvenes no organizados buscan obtener soluciones a sus demandas básicas, porque encuentran dificultades para que en la actual oferta institucional haya programas o proyectos que satisfagan dichas necesidades	Propio	Baja
Jóvenes organizados: acceder a los recursos de financiación de proyectos para los grupos juveniles. Los jóvenes organizados quieren captar los recursos de la oferta institucional en general para realizar o ejecutar sus proyectos	Financiero	Media
Jóvenes organizados: mantener los espacios de participación política de los grupos juveniles. Continuar con las dinámicas de participación en escenarios juveniles de discusión política	Político	Alta
ONG: acceder a recursos para ejecutar programas. Les interesa ser operadores de la política pública mediante la ejecución de programas para los jóvenes	Financiero	Media
ONG: ver representadas ciertas ideas o percepciones sobre la juventud en la política de la ciudad; que se tengan en cuenta sus visiones sobre cómo intervenir a los jóvenes y sobre cuáles creen ellos que son los problemas de la población juvenil	Ideológico	Media
Operadores contratistas: acceder a recursos para operar programas. Les interesa ser operadores de la Política Pública, mediante la ejecución de programas para los jóvenes	Financiero	Alta
Operadores contratistas: consolidar conocimiento de política pública. Adquirir experiencia en programas de juventud que les permita seguir operando y convertirlos en una autoridad en el tema	Organizacional	Media

_ **Tabla 8.2:** Continuación

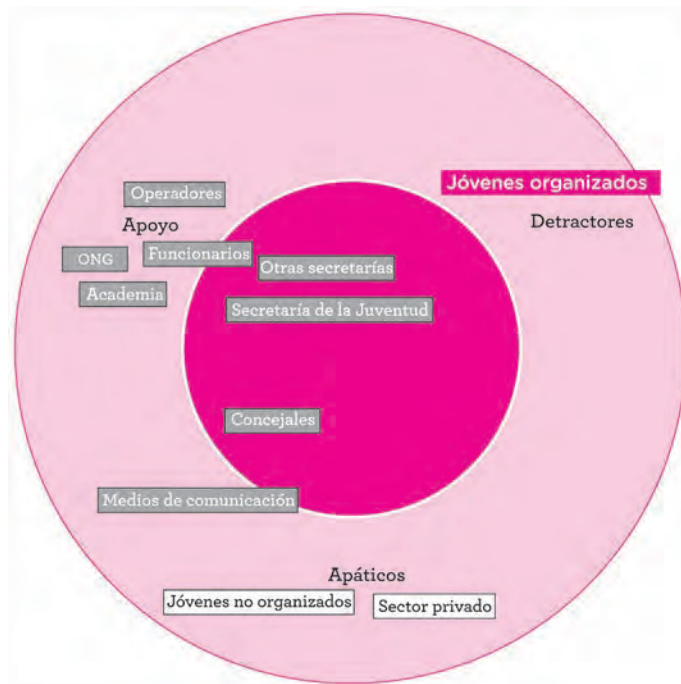
Actor/Interés	Tipo	Prioridad
Otras secretarías: coordinación y eficacia en la provisión de la oferta institucional para jóvenes. Articularse con la Secretaría de la Juventud y otras entidades para adquirir elementos para ejecutar en conjunto, de manera eficiente, los programas de juventud	Organizacional	Media
Secretaría de la Juventud: consolidar la estructura interna de la Secretaría. Darles continuidad a los procesos organizacionales de la Secretaría	Organizacional	Alta
Secretaría de la Juventud: posicionarse como un actor articulador, dentro de la Administración, en temas de juventud	Político	Alta
Sector privado: velar por la atención y servicios públicos que permitan la constitución de fuerzas laborales útiles para la sociedad	Organizacional	Baja

_ **Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, los datos permiten construir un mapa de coaliciones (ver Gráfico 8.3), que resume buena parte de la información del MAJ. Así, cada actor se ubica entre los dos círculos del centro; entre más cerca al centro, es un actor más “poderoso” en el escenario de juventud de la ciudad. Su color alude al apoyo (gris), la no movilización (blanco) o el escepticismo frente a la política (naranja). De igual forma, se ubican los actores respecto a tres cuadrantes -apoyo, apatía, detractores-; la ubicación de los actores también señala su posición respecto a estos comportamientos.

En efecto, el MAJ da cuenta de dos coaliciones (entendidas como grupos de actores con intereses y posiciones relativamente similares en un tema específico) y un grupo disgregado de actores. La primera coalición se constituye alrededor de la institucionalidad asociada a los temas de juventud en la ciudad, con un claro liderazgo por parte de la Secretaría de la Juventud, pero una participación importante (particularmente por la influencia que ostentan) de otros actores, como las secretarías que operan programas dirigidos a la juventud y los funcionarios de estas entidades. Pertenecen a esta coalición, pero su influencia es menor, los operadores de programas de juventud, la academia y las ONG de la ciudad. Por otro lado, aunque apoyan en general las iniciativas de juventud de esta coalición, los actores concejales y medios de comunicación cuentan con niveles relativamente bajos de interés en los asuntos de juventud de la ciudad, lo que presenta un reto de movilización y activación en contextos específicos y complejos para la coalición de apoyo.

_Gráfico 8.3: Mapa de coaliciones



_Fuente: Elaboración propia.

Similares a estos actores son los jóvenes no organizados y el sector privado para quienes, aunque no se oponen a la política o al liderazgo de la coalición de apoyo en temas de juventud, su desconocimiento –en parte explicado por el desinterés, pero también por las dificultades de comunicación de los asuntos de juventud y las apuestas de política pública de la Administración municipal– determina su no movilización en la mayoría de asuntos de juventud del escenario social de Medellín.

Ambos actores, al igual que los concejales y los medios de comunicación, suponen una oportunidad de activación para la coalición de apoyo, de involucramiento en las dinámicas de discusión, socialización, implementación y evaluación de la Política de Juventud. Su participación efectiva en los momentos posteriores del proceso de construcción de política pública puede resultar fundamental para aumentar la legitimidad de la política y sus posibilidades de éxito en la atención de los problemas de juventud identificados durante el trabajo.

Finalmente, se encuentra la coalición de críticos y escépticos, en este caso, conformada por un único actor, los jóvenes organizados. Sin embargo, este recurso

metodológico no resulta del todo explicativo para este caso. En efecto, aunque un sector importante de los jóvenes organizados –esto es, algunos grupos específicos– se ha mostrado crítico con la Política de Juventud, con el proceso de actualización y las dinámicas públicas actuales en la ciudad, este escepticismo no constituye un antagonismo absoluto, sino, más bien, una posición de condicionada oposición, de expectativa pesimista. Esto, sin embargo, a través de canales de comunicación funcionales y cierto grado de respeto mutuo. Ello no desconoce, por supuesto, que en términos comparativos con otros actores, los jóvenes no organizados sí constituyen el actor escéptico en el escenario de juventud actual y, sobre todo, plantean, para la coalición de apoyo (liderada por la Secretaría de la Juventud), un reto de relacionamiento para la implementación de la política pública actualizada.

Bibliografía

Centro de Análisis Político (2012), “Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín”, en: Juan Bernardo Rosado y Luz María Tobón, eds., *Medellín construye trabajos decentes*, Medellín, ENS - OIT - Alcaldía de Medellín.

Eslava, Adolfo, ed. (2014), *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería colombiana*, Medellín, Universidad EAFIT - Colciencias.

_____ (2011), *El juego de las políticas públicas*, Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Garcés Montoya, Ángela, Carlos Patiño Gaviria y Juan Torres Ramírez (2008), *Juventud, investigación y saberes*, Medellín, Universidad de Medellín - Universidad de San Buenaventura - Alcaldía de Medellín.

Giraldo, Jorge et al. (2013), *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*, Medellín, EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.

Grossman, Emiliano (2009), “Actor”, en: *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Losada, Antonio (2003), “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 2, núm. 2.

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2011), *Informe de Presupuesto Participativo*, Medellín, Universidad EAFIT - Universidad de Medellín.

Ostrom, Elinor y Margaret Polski (1999), *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*, sitio web: *George Mason University*, disponible en: <https://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>, consulta: 2014.

Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 1, primer semestre.

Subirats, Joan *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Uribe Neira, Gloria Patricia (2009), *Caracterización y diagnóstico de las expresiones juveniles asociativas en la ciudad de Medellín*, Medellín, Alcaldía de Medellín - FAONG.

Cuarta parte

*Análisis de implementación:
algunas ideas sobre
los modos y las herramientas
para intervenir la realidad
de la juventud en Medellín*

El desarrollo de las investigaciones, discusiones sociales y encuentros de instituciones, organizaciones y grupos de la ciudad alrededor del esfuerzo de actualizar la Política Pública de Juventud también se preocupó por construir las mejores maneras de entender los fenómenos de la juventud en Medellín. Esta cuarta parte del libro se centra en detallar ese trabajo de mejor comprensión de las herramientas, de la mano de la Administración pública, sus limitaciones y oportunidades, para cambiar el entorno de la juventud de la ciudad, de modo que se puedan entender sus necesidades para estar en sintonía con sus cambiantes dinámicas. Así, el capítulo 9 profundiza en esta reflexión, al analizar la implementación de la política pública; el capítulo 10 revisa los instrumentos de gobierno utilizados en las intervenciones públicas de juventud de la ciudad; el capítulo 11 se centra en evaluar los espacios de coordinación de la política y la perspectiva de una aproximación de metagobernanza de los asuntos de juventud; y el capítulo 12 recoge algunas conclusiones generales del libro.



Análisis la
implementación
*de la Política
Pública de
Juventud*

Santiago Leyva

Juliana Tabares Cifuentes

Introducción

En el proceso de formulación e implementación de una política pública inciden varios factores, entre ellos el tiempo de implementación, los recursos financieros, la capacidad del Estado para implementarla, los instrumentos de gobierno y los operadores de la política. La relación que se establece entre el operador (agente) y el titular de los derechos (principal) determina, en gran medida, el rumbo de la política. En este sentido, este capítulo analiza el papel que cumplen los operadores de la Política Pública de Juventud, entendiéndolos como actores que tienen mucho poder de incidencia en temas de juventud y que pueden estar a favor o jugar en contra de las entidades encargadas de formular proyectos o programas dirigidos a los jóvenes de la ciudad.

En primer lugar, se presenta un marco teórico sobre implementación de políticas públicas y operadores, que explica la importancia del análisis de la implementación de las políticas públicas en un proceso de reformulación de una política. En segundo lugar, se estudian algunos de los operadores más representativos de la Política de Juventud, operadores que ejecutan de forma independiente programas provenientes de la Secretaría de la Juventud. Sin embargo, el análisis no se agota únicamente con los operadores adscritos a la Secretaría de la Juventud, sino que se indaga por otros pertenecientes a otras secretarías que formulan proyectos para la población joven. Por último, se hace un análisis sobre el modo como los operadores están interviniendo en la Política Pública de Juventud, mediante decisiones que toman a la hora de implementar dicha política.

Abriendo la “caja negra” de la implementación de una política pública

Muchas veces la implementación de las políticas se dificulta, dado que se encuentran “obstáculos políticos, burocráticos, técnicos, sociales, más o menos insuperables” (Pasquino, 2011: 273). En este sentido, el éxito de una política depende no sólo de que se haga un buen diagnóstico sobre los problemas de una población (la juventud en este caso) para tomar una buena decisión de intervención, sino también de

que se entienda cómo se han tratado de llevar a cabo estos programas en el pasado. En breve se debe tener en cuenta que:

la puesta en acción de cualquier política es un procedimiento complejo que revela las modalidades con las que un sistema político-institucional se estructura y funciona, que ilumina la distribución del poder político real entre los diversos actores interesados en la decisión o involucrados en ella (Giliberto Capano y Marco Giuliani, 1996, citados en Pasquino, 2011: 273).

En este sentido, salta a la vista que el aspecto estratégicamente selectivo (estructurante o limitante) del Estado y de la realidad social no solamente existe durante el proceso de producción de la agenda, sino también durante la implementación de las políticas, lo cual lleva a que el Estado (entendido como intereses y relaciones sociales condensadas) ayude a facilitar o dificultar la implementación de ciertas políticas. Esto se materializa tanto en las reglas y en el tipo de instituciones, como en el propio obrar de los agentes mismos que movilizan al Estado. Se revela entonces la importancia de actores como las burocracias, las clientelas, los operadores, los contratistas, los maestros sindicalizados, los carteles de la contratación, y las redes de apoyo de una política (Pasquino, 2011: 274) y su interacción con los grupos de interés en la implementación.

De lo anterior surgen varias cuestiones sobre las cuales ahondar: ¿qué capacidades y problemas de estatalidad ha tenido el Estado para implementar las distintas políticas? ¿Cómo intervienen los operadores de las políticas? ¿Qué sesgos imprimen estos en la implementación?

El primer trabajo en plantear un estudio detallado de los fallos de implementación es el de Wildavsky y Pressman (1973). Estos autores analizan los problemas que surgen en la implementación de una política en la ciudad de Oakland, Estados Unidos, cuando por su diseño federal y su implementación local, un sinnúmero de actores de todos los niveles terminan involucrados en su implementación.

Su conclusión básica es que entre más actores intervienen, más compleja es la política y, por lo tanto, existe una mayor posibilidad de fallo, al volverse su ejecución más lenta y más variables sus objetivos, según los actores que sean consultados (Wildavsky y Pressman, 1973). La participación de muchos actores implica que las metas se hacen menos claras, dados los múltiples acuerdos a los que se tiene que llegar entre los socios y lo que esto entraña para la motivación de los actores para continuar con la política. Como señala Aguilar Villanueva: “la complejidad de la co-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de término y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran” (1993: 49). Todo

esto conlleva a que después de la obra seminal de Wildavsky y Pressman (1973) ya no sea posible separar la toma de decisiones sobre las políticas más indicadas, del estudio de sus procesos (y problemas) de implementación.

¿Cómo entender entonces la posibilidad de que se presenten fallos en la implementación? La manera más simple es la de identificar el número de puntos de decisión y coordinación que existen para que la política se lleve a cabo:

El problema está entonces en el exceso de puntos de decisión y en la cantidad de actores que intervienen en cada uno de ellos. En este escenario, la clave para la solución del problema está en el diseño del proceso de implementación, buscando reducir no solo el número de puntos de decisión sino además el número de actores intervinientes en el proceso (Jaime *et al.*, 2013: 106).

Se trata entonces de abrir la “caja negra” de la implementación y de conocer específicamente cuáles actores intervienen en la implementación de la Política de Juventud, dado que:

[e]stos actores juegan distintos juegos de negociación/transacción que finalmente se van a transformar en juegos de confianza. El problema se presenta porque estos juegos distorsionan los objetivos que pretende alcanzar la política, conducen al despilfarro de recursos, modifican procesos e instrumentos, en síntesis desvirtúan la política. Para salvar estos problemas es necesario entonces realizar una buena descripción del escenario de la implementación –conocer quiénes son los actores que intervienen, qué intereses tienen y qué recursos poseen– con el propósito de anticipar esos juegos y evitar así que la política pública se desvíe (Jaime *et al.*, 2013: 106).

En este sentido, lo que señala la teoría de la implementación es que el éxito de la política depende de muchos factores, entre ellos los operadores. Es necesario entonces, preguntarse: ¿qué actores intervienen en la implementación?, ¿qué intereses tienen estos actores?, ¿qué recursos poseen estos actores?, y ¿qué juegos desarrollan frente a la política? De esta manera se obtiene un espectro más amplio sobre el desarrollo de la política en medio de la ejecución de la misma.

Hasta este punto, debe ya haber quedado claro que la implementación, y sus obstáculos y restricciones, importan tanto como los problemas de la población que se intervienen. Cabe entonces preguntarse quién implementa los programas de juventud en la ciudad. En el caso de la Política de Juventud de Medellín, la mayor parte de los programas a cargo de la Secretaría de la Juventud son implementados por otras secretarías, e incluso para hacer las cosas más complejas, por contratistas privados de otras secretarías, como se puede observar en la Tabla 9.1.

Tabla 9.1: Modo de implementación de los programas de juventud

Secretaría de la Juventud			Otras Secretarías	
Modos de operación	Directamente	Operadores	Directamente	Operadores
Programas	Información y Conocimiento Juvenil, Semana de la Juventud, Programa de TV Altavoz	Ícaro, Clubes Juveniles, Presupuesto Participativo Joven, Escuela de Animación Juvenil	Concurso Capital Semilla, Banco de las Oportunidades, Mujeres Talento, Altavoz, Escuelas Populares de Música, Jóvenes por la Convivencia, Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo), Plan Desarme, Planeación Local (PL) y Presupuesto Participativo (PP), Paz y Reconciliación	Red de Escuelas de Música, Salud mental y farmacodependencia, Servicios Amigables para Jóvenes, Escuelas Juveniles de Participación

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo entonces de que la mayoría de los programas –reconocidos como ejemplo– de la Política de Juventud son implementados por operadores (o por terceros), se pueden realizar algunas reflexiones. La implementación vía operadores une dos tipos de problemáticas que deben ser tenidas en cuenta: por un lado, representan la cara más visible de lo que en palabras de Michael Lipsky (1980) se conoce como la *street level bureaucracy*, es decir, la burocracia de calle. Este autor señala que las políticas no sólo son determinadas por los tomadores de decisiones en las altas esferas, sino también por personajes comunes como el policía, el educador, los médicos y todos los funcionarios de calle. Lipsky (1980) argumenta así la importancia de tener en cuenta a estos actores del nivel más primario de atención, pues en ellos residen las prácticas, las motivaciones y los problemas que en últimas pueden afectar el desempeño de una política. Los implementadores tienen mucho que ver con el éxito o el fracaso de los programas políticos (Linder y Peters, 1987). Es decir, el rumbo de una política es definido por el papel que cumplen los operadores de los programas y, sobre todo, la relación que se establezca entre estos y los tomadores de decisiones.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que en el entorno de Medellín (y Colombia) de hoy, muchos de estos funcionarios de calle no son realmente en sentido estricto “burócratas”, sino que se acomodarían mejor bajo el rótulo de “contratistas” (directos

o indirectos).¹ Esto le da mayor complejidad a la relación porque, como se verá más adelante, además del comportamiento de los actores, ahora se incluyen los temas vinculados con la lógica contractual y las relaciones de mercado. De esta manera, sería más adecuado describir al implementador de último nivel como el “contratista de calle” que como al “burócrata de la calle”. El primero ya no es solamente un burócrata de calle, sino un operador con mucha más discrecionalidad sobre el cómo de la política, y sin relaciones directas de subordinación (sin relaciones de comando y control con quien lo contrata).

Diagnóstico del problema de los operadores: metodología y trabajo de campo

Para determinar la relación que establecen los operadores de los programas que constituyen la Política de Juventud fue necesario realizar entrevistas a profundidad con cada uno de ellos (ver Tabla 9.2). Es importante aclarar que la oferta institucional que había identificado la Secretaría de la Juventud para el mes de abril fue de 74 programas, lo que hizo obligatorio priorizar los programas más significativos. Dicha priorización se realizó con los funcionarios temáticos de la Secretaría.

Las entrevistas indagaron por tres aspectos. El primero tenía que ver con los objetivos de los programas, para evaluar si estos estaban en sintonía o alineados con los *objetivos* de la Política Pública de Juventud. En este sentido, se preguntó por los principales problemas que enfrentan los jóvenes de la ciudad, por los objetivos que buscan los programas de juventud y por la importancia de algunos temas. La *coordinación* fue el segundo aspecto por el que se preguntó en las entrevistas, especialmente por las relaciones o interacciones que existen entre el operador o la secretaria entrevistada y la Secretaría de la Juventud. Además, se hicieron preguntas alrededor del papel que debería cumplir la instancia de la juventud en los diferentes programas y, en general, para la Política de Juventud. Por último, se indagó por la *implementación* del programa, específicamente los problemas que ha tenido a la hora de ejecutarlos, el tipo de contratación y el grado de dificultad para hacer las convocatorias y, por ende, acceder a los programas.

¹ La relación indirecta se da a través de una empresa que se gana la licitación o el contrato.

Tabla 9.2: Programas entrevistados en el diagnóstico

Programa	Operador / Entrevistado
Clubes Juveniles	Facultad de Sociología Universidad de Antioquia
Información y Conocimiento Juvenil	Secretaría de la Juventud
Cedezo	Secretaría de Desarrollo Económico
Escuelas Populares del Deporte	Inder
Capital Semilla	Secretaría de Desarrollo Económico
Altavoz	Secretaría de Cultura
Servicios amigables para jóvenes	Metrosalud
Jornadas de Vida	Secretaría de la Juventud
Plan Desarme	Unidad de Convivencia de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
Plataformas de Juventud	Personería de Medellín
Paz y Reconciliación	Agencia para la reconciliación
Agencia Pública de Empleo	SENA
Jóvenes por la Vida, una estrategia de convivencia	Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
Escuela de Animación Juvenil	Escuela de Animación Juvenil
Presupuesto Participativo	Funcionarios de la Secretaría de la Juventud
Banco de las Oportunidades	Secretaría de Desarrollo Económico
Red de Escuelas de Música	Universidad de Antioquia
Medellín Libre y Sana de Adicciones	Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia
Ícaro	Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia
Presupuesto Participativo Joven	Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín
Escuelas Juveniles de Participación	Secretaría de Participación

Fuente: Elaboración propia.

La oferta institucional para jóvenes de la ciudad de Medellín no es llevada a cabo por una sola secretaría, sino que la mayoría de secretarías están involucradas con dicha oferta. Igualmente, hay otras entidades públicas que sin estar dentro de la Alcaldía hacen parte de los actores que dirigen la oferta hacia los jóvenes de

la ciudad, por ejemplo, el SENA o el ICBF. Esto, de entrada, supone problemas de implementación, por el número de actores que inciden para alcanzar un mismo fin, el bienestar de los jóvenes, ya que se hace más complejo el hecho de tener en cuenta varias visiones sobre una misma población y, por lo tanto, varias formas de intervenirla. A ello se suma que dichas secretarías contratan a otras entidades para que realicen la operación del programa, lo cual supone, como se enunció anteriormente, tener en cuenta un nuevo actor, nuevas formas de interpretar la condición juvenil, lógicas contractuales diferentes y un aumento en el nivel de discrecionalidad a la hora de implementar el programa.

A continuación se muestran algunos de los hallazgos del trabajo de campo, pues en las entrevistas realizadas con operadores de la Secretaría de la Juventud y de otras secretarías se pudo establecer que las interacciones con aquella son débiles y, por el contrario, los operadores trabajan de manera independiente. Asimismo, se encontró que las entidades públicas no tienen contacto con la Secretaría de la Juventud y que la operación se complejiza.

En relación con los operadores de la Secretaría de la Juventud, se pudo establecer que dos de ellos –la Universidad de Antioquia con Ícaro y la Universidad Nacional, sede Medellín, con Presupuesto Participativo Joven– demostraron ser entes que se coordinan poco con la Secretaría de la Juventud y para temas muy específicos. Por otro lado, la Universidad de Antioquia, operando Clubes Juveniles, ha tenido mayor relacionamiento y comparte más espacios con la Secretaría de la Juventud. Para ilustrar esto, se presentan sus respectivos casos de estudio.

Caso de estudio 1: Ícaro

En primer lugar, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia fue, hasta julio del 2014, el operador del programa Ícaro, que es concebido como un “acompañamiento psicosocial a jóvenes en alto riesgo y en condición de vulnerabilidad social de la ciudad de Medellín” (Entrevistado 1, Medellín, 27 de mayo del 2014), con el fin de generar, en los jóvenes, una orientación vocacional de manera que terminen el proceso formativo que allí les proponen con un proyecto de vida que los aleje del conflicto.

Ahora bien, siendo éste un proyecto de la Secretaría de la Juventud, al preguntarle al operador del programa Ícaro por los espacios o momentos de coordinación con la Secretaría, él afirma que han tenido ciertos problemas relacionales, por ejemplo, aquella tenía “la intención inicial de hacer un acompañamiento permanente al proyecto, un acompañamiento también directivo en términos de lo estratégico, del enfoque, de ampliar oportunidades de los/las jóvenes pero eso fue muy complejo” (Entrevistado 1, Medellín, 27 de mayo del 2014). Por lo tanto, la relación o

coordinación que se estableció entre agente y principal se redujo a la entrega de informes y socialización de estos. El entrevistado fue enfático en afirmar que ese acompañamiento planteado al principio del proyecto quedó faltando.

En este sentido, el operador dice que es “fundamental” que la Secretaría de la Juventud tenga incidencia en el proyecto tanto en su planeación como en el desarrollo del mismo, porque los proyectos de los jóvenes están relacionados con el arte, el deporte y el emprendimiento, y la Universidad de Antioquia, como operador, no tenía las herramientas, ni las capacidades necesarias para convocar otras instancias de modo que pudieran ponerse en marcha los proyectos de los jóvenes. De esta manera, lo que esperaban de la Secretaría de la Juventud era que ésta se constituyera en un puente entre las otras secretarías y los jóvenes de Ícaro, y de esta forma contribuir a la realización de su proyecto de vida. Asimismo, muchos de los jóvenes necesitan atención psicológica especializada, que podría ser brindada por otros programas y otras secretarías, como la Secretaría de Salud. Es en este tipo de situaciones donde se necesita la articulación de la Secretaría de la Juventud con otras instancias del Gobierno, es decir, el acompañamiento al programa se debe hacer a partir de las herramientas que tienen para articularse con otras secretarías u organizaciones.

Así, se concluye que la Secretaría no se ha involucrado mucho en el proyecto y ha dejado que el operador asuma la construcción de la metodología, el planteamiento del programa, la elaboración de un perfil de los jóvenes de la ciudad, la selección de los participantes y todo aquello relacionado con el desarrollo e implementación del programa.

Caso de estudio 2: Presupuesto Participativo Joven

Otro de los programas a cargo de la Secretaría de la Juventud es Presupuesto Participativo Joven. Éste es un programa que busca formar a los jóvenes de la ciudad, brindándoles herramientas necesarias para participar posteriormente en el programa Presupuesto Participativo. En la actualidad, es operado por la Universidad Nacional, sede Medellín. Es importante aclarar que con el operador fue difícil comunicarse para obtener una entrevista y sólo estuvieron dispuestos a darla por medio de un cuestionario escrito.

Frente a la pregunta por la coordinación con la Secretaría de la Juventud, el operador respondió que ésta se da para temas muy específicos, tanto para los “ajustes a la ruta metodológica del proyecto” que “permitan cumplir con los objetivos propuestos” (Entrevistado 2, Medellín, 2 de julio del 2014), como para la evaluación por medio de informes del mismo. Con respecto a la pregunta por espacios institucionalizados o comités de coordinación, sostienen tener un comité en donde se evalúan los resultados

de la implementación del programa. Sin embargo, cuando se indaga en la Secretaría de la Juventud por el proyecto, parece no existir mucho conocimiento sobre estos procesos, contrario a lo que sucede cuando se pregunta por el programa Presupuesto Participativo adscrito a la Secretaría de Participación Ciudadana.

Se concluye entonces que el operador del programa parece trabajar de manera aislada e independiente de la Secretaría de la Juventud; los encuentros que se establecen entre agente y principal son esporádicos y para temas muy específicos. El proyecto tiene un objetivo claro y es preparar a los jóvenes de la ciudad para que participen de manera adecuada en el programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Participación Ciudadana; sin embargo, en la entrevista hecha al operador, éste aseguró que uno de los problemas principales es que los jóvenes no están preparados para participar en esos espacios y que las lógicas impuestas por los adultos impiden su participación. De ahí que al programa le falta alcanzar realmente sus objetivos y establecer una conversación con el programa de la Secretaría de Participación, conversación que podría ser propiciada por la Secretaría de la Juventud.

Caso de estudio 3: Clubes Juveniles

Este programa tiene como objetivo “el fortalecimiento de la asociatividad para la participación juvenil en el territorio” (Entrevistado 3, Medellín, 29 de abril del 2014) y se hace a través del acompañamiento a los grupos juveniles en la construcción y puesta en marcha de un plan de trabajo. Este programa lo opera la Facultad de Sociología de la Universidad de Antioquia. Contrario a lo que sucede con los dos programas antes analizados, la relación con este operador es muy positiva y se podría decir que los servidores públicos que operan dicho programa pasan a ser considerados como un funcionario más de la Secretaría.

En el tema del relacionamiento con la Secretaría de la Juventud, el entrevistado asegura que la relación es excelente y específicamente con los funcionarios temáticos, que están a cargo del componente de participación, y los gestores territoriales, que son quienes proveen los insumos para conocer sobre iniciativas de participación y de formación de grupos juveniles. En palabras del entrevistado, “es una relación de cooperación porque inclusive se ha acordado que nosotros a pesar de ser un operador hacemos parte del equipo base de la Secretaría” (Entrevistado 3, Medellín, 29 de abril del 2014).

Por lo tanto, con el programa Clubes Juveniles se asiste a un panorama diferente en temas de coordinación, en tanto allí hay un acompañamiento por parte de la Secretaría de la Juventud al programa desde diferentes áreas, es decir, desde el acompañamiento por los encargados del tema de participación, lo cual es un acompañamiento más técnico, hasta el apoyo práctico brindado por los gestores

territoriales. Sin embargo, han dejado la construcción de la metodología y la dirección del programa al operador, es decir, hay un acompañamiento y apoyo al operador, pero no un control por la Secretaría a la implementación de éste.

En conclusión, si bien la Secretaría de la Juventud opera muy pocos programas y su misión está concentrada en la articulación y la coordinación con otros actores para fortalecer la oferta institucional para los jóvenes de la ciudad, les ha otorgado mucha libertad a los operadores para la definición de los objetivos y la metodología del programa. Esto es evidente en los tres programas, pues los operadores aseguran que son ellos quienes definen el planteamiento del programa, y las diferencias en las relaciones se encuentran en la operación del mismo.

Por otro lado, existen los programas que hacen parte de otras secretarías y que son ofrecidos para los jóvenes de la ciudad. Es el caso de la Red de Escuelas de Música de Medellín, Medellín Sana y Libre de Adicciones (Salud mental y farmacodependencia), Servicios Amigables para Jóvenes, Escuelas Juveniles de Participación.

Caso de estudio 4: Red de Escuelas de Música

La Red de Escuelas de Música es un programa de la Alcaldía de Medellín que nace en 1998 a través de Acuerdos Municipales y tiene por objetivo “generar y fortalecer procesos de convivencia y cultura ciudadana en los niños, niñas y jóvenes de la ciudad de Medellín a través del disfrute y aprendizaje de la música” (Entrevistado 4, Medellín, 9 de junio del 2014). El programa pretende entonces ser un programa social y no únicamente musical, aunque la percepción que tiene la población sobre éste es que es musical y en esa medida sólo se evalúan los procesos musicales del participante y se deja de evaluar el impacto social que produce el que un niño o joven ingrese a la Red de Escuelas de Música.

La operación de este programa está a cargo de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia y hace parte de la Secretaría de Cultura Ciudadana. Con respecto a la relación que se establece entre el titular del programa y el operador, la entrevistada sostuvo que hay interacciones para temas como la evaluación del desarrollo del programa y para el cumplimiento de metas. Por otro lado, afirmó que no hay acercamientos con la Secretaría de la Juventud y que desconocen la forma como se propone trabajar con los jóvenes de la ciudad, es decir, a través de qué enfoques o metodologías.

De la entrevista realizada con la directora de la Red de Escuelas de Música se pudo llegar a varias conclusiones. La primera es que la interacción entre el operador del programa y la Secretaría de Cultura Ciudadana se da para temas muy específicos de rendición de cuentas, pero no se dan interacciones para otros asuntos como, por ejemplo, la articulación de la oferta institucional, de manera tal que los jóvenes que participan en la Red de Escuelas de Música puedan beneficiarse de capacitaciones sobre aspectos como la prevención del conflicto, prevención de

embarazo adolescente o contagio de enfermedades de transmisión sexual, temas que son tratados por otras secretarías a través de otros programas.

Por otro lado, la Universidad de Antioquia, como operador del programa, no comparte espacios de interacción con la Secretaría de la Juventud. Sin embargo, la entrevistada asegura que es importante reconocerla como autoridad en temas de juventud, además de establecer relaciones con ésta en torno a los problemas que enfrentan los jóvenes y sus potencialidades. En efecto, el rol que debería cumplir la Secretaría de la Juventud dentro del programa debería estar direccionado a que sea el ente experto en juventud al cual recurrir. Ello implica que conozca los problemas que enfrenta la población joven, por un lado; y, por otro, que divulgue la oferta institucional para el disfrute del tiempo libre de los jóvenes, para que no se concentren exclusivamente en los ensayos de las agrupaciones o en los procesos de formación.

La Red de Escuelas de Música de Medellín ha crecido siendo uno de los programas más reconocidos de la ciudad para los niños y jóvenes. No obstante, enfrentan problemas de implementación, relacionados con el vínculo que existe entre los operadores y el titular del programa, pues muchas veces no tienen los recursos, las capacidades o las herramientas para solucionar situaciones complejas que se presentan con los mismos jóvenes, tal como la atención psicológica o el problema de desescolarización que genera el pertenecer a una agrupación musical.

Caso de estudio 5: Medellín Libre y Sana de Adicciones

Otro programa dirigido a los jóvenes de la ciudad es Medellín Libre y Sana de Adicciones, que es implementado por tres operadores: Metrosalud, Plaza Mayor y Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia. Este programa busca, a través de diferentes componentes, el bienestar de los jóvenes y generar conciencia en ellos para tener una buena salud. En este sentido, se parte de un diagnóstico situacional realizado por los tres operadores sobre la percepción de los jóvenes con respecto a temas como salud mental, salud sexual y reproductiva, y procesos de participación.²

Con respecto a los modos de coordinación o cooperación establecidos entre el operador y la Secretaría de Salud, es importante señalar que están en constante interacción y disponen de herramientas –informes de gestión– para evaluar el programa en términos de cumplimiento de metas. Por otro lado, la entrevistada sostiene que

² El programa tiene diversos componentes, que son ejecutados por tres operadores diferentes. Para este caso se realizó la entrevista con la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, particularmente con la persona encargada del componente de participación.

“a partir de este año es donde se ha fortalecido más el proceso de articulación con la Secretaría de la Juventud, articulación que deviene por actividades específicas” (Entrevistado 5, Medellín, 7 de mayo del 2014). En este sentido, consideran que las formas de relacionarse con la Secretaría de la Juventud se dan de dos maneras: por un lado, es una relación técnica que se establece por medio de la Secretaría de Salud; por otro, son encuentros informales en donde se invita al operador a que acompañe eventos sobre juventud, exponiendo los temas de investigación en los que ellos trabajan o con capacitaciones sobre participación o salud mental y reproductiva.

Ahora bien, es cierto que el rol que cumple la Secretaría de la Juventud en el componente de participación del programa Medellín Libre y Sana de Adicciones es más activo que en otros programas. Sin embargo, no alcanza a ser propositivo o líder, y tampoco genera mayores compromisos en torno a los temas de juventud. En otras palabras, los encuentros con la Secretaría de Salud, como con la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, son informales y están atados a ciertas personas y para temas muy específicos de coordinación y participación en eventos. De esta manera, la incidencia en el programa, más allá del control que puedan tener, no se está dando, es decir, por parte de la Secretaría de la Juventud no hay un direccionamiento en los temas de juventud, en los enfoques y las formas de intervenir a los jóvenes o en la metodología del programa.

Análisis diagnóstico de los datos

De acuerdo con el marco teórico presentado anteriormente y con las entrevistas hechas con los diferentes actores de la Política Pública de Juventud, se pudo establecer que los programas considerados más importantes son ejecutados por operadores externos a la Alcaldía de Medellín. Por lo tanto, también se pudieron identificar algunos problemas en la implementación de los programas, que nacen de la relación entre dichos operadores y la Administración pública, lo cual, a su vez, dificulta la gestión pública alrededor de temas de juventud: en primer lugar, aún no hay una estructura de gobierno fuerte que tenga capacidad de generar sistemas de seguimiento a la implementación de los programas de juventud, aunque hay avances significativos en cuanto al tema. En segundo lugar, la mayoría de programas son ejecutados por terceros y las entidades encargadas de tomar decisiones no ejercen controles sobre dicha operación, por lo que el operador tiene mucha libertad de acción y decisión.

Es importante señalar que, por un lado, la Secretaría de la Juventud es una instancia reciente, creada en el 2012 para asumir la tarea de coordinar y articular

la oferta institucional para jóvenes, lo cual impone de entrada la necesidad de generar conocimiento en torno al tema de juventud; por otro, anteriormente, ésta era una subsecretaría de la Secretaría de Cultura Ciudadana, y en ese sentido su relacionamiento con las demás secretarías y entidades gubernamentales era menor y su papel en la Administración municipal no era tan importante.

Lo anterior supone que, en la nueva etapa que asumió la Secretaría, se deberían reforzar las relaciones que establece con otros actores; es importante que desempeñe un rol más activo en la toma de decisiones para los jóvenes, y que, además, ejerza funciones de monitoreo y seguimiento a la implementación de políticas. En este sentido, la estructuración de la Secretaría de la Juventud puede facilitar la coordinación con los demás entes, es decir, por medio de las áreas temáticas que realizan labores de coordinación y acompañamiento en los diferentes espacios de interacción con otras secretarías o entidades del Gobierno.

Por lo tanto, los funcionarios de esta Secretaría, responsables de cada área temática, han establecido relaciones con los demás entes, mediante la asistencia a comités, mesas de trabajo o encuentros informales. Dicha tarea es reconocida por las otras secretarías o entidades gubernamentales, que aseguran que el tema de la juventud ha ido ganando espacio en la agenda, por el trabajo de posicionamiento que han realizado desde la Secretaría. Sin embargo, se pudo identificar que el esfuerzo dentro de la gestión local por parte de la Secretaría de la Juventud es aún incipiente, es decir, su rol es activo, pero no alcanza a ser propositivo o a liderar los espacios de juventud.

Esto es aún más problemático si se evalúa la relación de la Secretaría de la Juventud con los operadores externos de programas para jóvenes. Varios de los operadores afirmaron no tener relación alguna con la Secretaría de la Juventud, y respecto a la secretaría de la que dependen, dijeron sentirse con libertad para ejecutar el programa. Igualmente, se identificó una ausencia de herramientas o formas para hacer evaluaciones a profundidad de los programas, es decir, generan informes sobre el logro de metas u objetivos, pero no miden el impacto del programa en la población joven.

Si bien es claro que la Secretaría de la Juventud no es la titular de todos los programas para jóvenes, se crea como la entidad encargada de fortalecer los procesos juveniles mediante la articulación de la oferta institucional. Por eso, se hace necesario que interactúe de manera propositiva en los espacios de discusión sobre temas de juventud y que tenga incidencia en los programas, por ejemplo, en el planteamiento de los objetivos, en la metodología y en la construcción de diagnósticos juveniles. Por otro lado, debería ser la entidad encargada de monitorear el impacto de los programas en los jóvenes, es decir, más allá de generar cifras de atención, debería crear un sistema o una forma de medir el efecto que la intervención está generando en los jóvenes, de modo tal que pueda establecer si se están cumpliendo los objetivos.

Además, podría producir conocimiento exclusivo sobre temas de juventud y no sólo de los procesos que lidera como secretaria, y así acompañar la implementación de los programas. Estas herramientas le permitirían a la Secretaría de la Juventud convertirse en un “reparador de política”, o *fixer*, como es denominado en la literatura, y de esa forma identificar cuándo se presentan fallas de implementación.

En segundo lugar, los operadores o contratistas de la calle tienen un grado de libertad y discrecionalidad muy alto para ejecutar los programas. En otras palabras, las secretarías no tienen control sobre la ejecución ni sobre los operadores y, en este sentido, son estos los que determinan quiénes pueden participar, establecen los procesos de convocatoria, los requisitos que deben cumplir los jóvenes para que puedan participar y las formas en que se implementa el programa. Como sostiene Elmore (1993), la implementación de los programas presenta un problema en particular con los operadores, y es que estos obtienen una sobrecarga de demandas y expectativas, lo cual genera un amplio margen de libertad para “arreglárselas por su cuenta” y, como consecuencia, distorsionan los objetivos de la política.

Por lo tanto, los problemas con los operadores radican especialmente en el control que puedan ejercer los tomadores de decisiones sobre los operadores y la discrecionalidad que obtengan estos últimos. En consecuencia, los “contratistas de calle” obtienen una libertad de acción cuando se deja a su disposición el total de la implementación de los programas; esto, sin embargo, no es sano para la gestión pública. Como sostiene Elmore (1993: 266), estos actores quedan con un amplio margen de libertad para “arreglárselas por su cuenta” y para simplificar, distorsionando, frecuentemente, los propósitos originales de quienes elaboran las políticas (Elmore, 1993: 266). Es decir, las políticas públicas dependen, en gran medida, de dar soluciones a preguntas como la siguiente: “cómo capitalizar la discrecionalidad para incrementar la confiabilidad y la eficiencia de las políticas en el nivel operativo” (Elmore, 1993: 267). Éste es, sin más, el reto de una Secretaría que depende en gran medida de terceros para implementar todo su trabajo.

En conclusión, se evidencian algunos problemas con los operadores de la Política Pública de Juventud, no solamente con los operadores que ejecutan programas de la Secretaría de la Juventud, sino también con los que hacen parte de otras secretarías, lo cual, como se ha dicho hasta el momento, aumenta la complejidad de la implementación. En este sentido, se propone que existan, por parte de las demás secretarías, herramientas de control a la gestión de los operadores, que trasciendan los informes sobre consecución de metas. Esto contrarrestaría los problemas que tienen que ver con el alto grado de libertad de los operadores a la hora de implementar programas, sobre todo en lo referente a la formulación de objetivos y la alineación con los objetivos generales de la Política Pública de Juventud.

Asimismo, el papel de la Secretaría de la Juventud debe fortalecerse en los espacios de juventud y con todos los actores de la arena de juventud. Es decir, es

necesario que existan relaciones entre los operadores de los programas (incluyendo los operadores que dependen de otras secretarías) y la Secretaría de la Juventud en la estructuración e implementación de los mismos. Esto se podría llevar a cabo a través de mediciones del desempeño de los operadores y de los programas, para evaluar el impacto de estos en los jóvenes de la ciudad. Por otro lado, la Secretaría de la Juventud debería ser el *fixer* de la Política Pública de Juventud.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993), “Estudio introductorio”, en: Luis Aguilar Villanueva, ed., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Elmore, Richard (1993), “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en: Luis Aguilar Villanueva, ed., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Entrevistado 1 (27 de mayo del 2014), entrevista personal por Claudia Mejía Betancur y Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Entrevistado 2 (2 de julio del 2014), entrevista electrónica por Claudia Mejía Betancur y Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Entrevistado 3 (29 de abril del 2014), entrevista personal por Claudia Mejía Betancur, Juliana Tabares Cifuentes y Santiago Silva Jaramillo, Medellín.

Entrevistado 4 (9 de junio del 2014), entrevista personal por Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Entrevistado 5 (7 de mayo del 2014), entrevista personal por Claudia Mejía Betancur y Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Jaime, Fernando *et al.* (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Linder, Stephen y Guy Peters (1987). “A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription”, *Policy Studies Review*, vol. 6, núm. 3, febrero.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Pasquino, Gianfranco (2011), *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Revuelta, Benjamín (2007), “La implementación de las políticas”, *Dikaion*, vol. 21, núm. 16, noviembre.

Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Oakland, University of California Press.

10 >>

Un diagnóstico de
los instrumentos
*de gobierno de
una política
pública*

Santiago Leyva

Juliana Tabares Cifuentes

Introducción

En esta sección se analizan el uso y la aplicación de los instrumentos de gobierno en algunos programas de juventud. El objetivo de este análisis es entender, con mayor profundidad, las herramientas que son utilizadas para intervenir los problemas que ha identificado el Estado en una población o sector específico. En primer lugar, se presenta un marco teórico para comprender las discusiones principales sobre este tema y poder contar con una visión general sobre los instrumentos de gobierno, es decir, las herramientas de las cuales se sirve el gobierno local para ejecutar una acción pública. Este marco teórico se complementa con otra literatura que indica la manera como deben ser seleccionados dichos instrumentos y sobre las formas para evaluarlos cuando se está haciendo un análisis de implementación.

Una vez construido el marco teórico, se analizan los programas de juventud de acuerdo con el uso de los instrumentos de gobierno. El análisis, entonces, se hace a partir de la información recolectada en las entrevistas realizadas a los operadores de los programas, así como con algunas secretarías encargadas de ejecutar los programas de manera directa. Además, se analiza la información de acuerdo con tres niveles de acción: el primero, que se compone de los programas de política universal, es decir, de programas dirigidos a toda la población; el segundo nivel contiene programas para población vulnerable y se denomina *políticas de protección*; y el tercer nivel de acción, dirigido a población vulnerada, pretende atender a los jóvenes que no han sido cobijados por las políticas del primer o segundo nivel y, por lo tanto, deben ser formuladas como políticas de recuperación. Esto, con el fin de sensibilizar el análisis a las condiciones de exclusión estructural.

El objetivo de este análisis es identificar la forma como se utilizan los instrumentos de gobierno, los fines que se persiguen con el uso de dichos instrumentos y la relación que existe entre la selección de los instrumentos y la población a la que están dirigidos los programas. Estos hallazgos sirven para entender dónde hay debilidades en la intervención y cómo se pueden superar estas debilidades.

Marco teórico: instrumentos de gobierno

Una de las maneras de analizar la implementación es mediante el estudio de los instrumentos de gobierno. Estos análisis tienen su foco en las “herramientas genéricas para

la acción de los gobiernos, o las ‘técnicas’ de intervención social” (Salamon, 1981: 256). En este punto se debe recordar al lector que hasta hace unos 30 años hablar de la intervención de los gobiernos era hablar de las burocracias. Sin embargo, desde los años 80, las reformas de la Nueva Gestión Pública mostraron que había un camino para implementar políticas por fuera de las burocracias tradicionales. Se empieza a insistir que la función del Gobierno es direccionar, y no siempre ejecutar él mismo, con lo que se abre el mundo de las privatizaciones, los mercados y de las funciones delegadas en contratistas unipersonales o corporativos. Se abre también la pregunta por las mejores maneras para actuar sobre los problemas y, por lo tanto, la necesidad de pensar en nuevos instrumentos de acción pública, lo que Salamon (2002) llama “la nueva gobernanza”.

En el gobierno por políticas, como señala Aguilar, “una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de distintos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos” (2013: 32). Por esto, en el gobierno por políticas no existen soluciones únicas, independientes del contexto o el momento; las políticas públicas, al contrario de las leyes, deben variar, adaptarse, mutar y ser flexibles.

Aunque esta literatura es tan antigua como el área misma de las políticas públicas, como se puede ver en los trabajos de Dahl y Lindblom (1992), el tema recobra un auge con los cambios traídos por las reformas de los años 80. La gestación de esta nueva ola en literatura hace unos 30 años plantea que “el desarrollo de una comprensión sistemática de la selección de instrumentos” (Linder y Peters, 1993: 5) es un asunto clave para la formulación de cualquier política. En resumen, esta literatura sugiere que para mejorar las capacidades de acción de las políticas públicas se deben comprender los problemas y las oportunidades que surgen en la aplicación de instrumentos específicos.

El asunto más importante para entender qué es esto de los instrumentos es conocer todas sus manifestaciones. Por esto, a continuación, se analizan algunos esfuerzos por clasificar los instrumentos de política. Según Linder y Peters (1993), el primero de ellos fue el análisis de Kirschen *et al.* (1964), quienes detallaron 64 tipos de instrumentos disponibles para la política económica. Más adelante, Mosher (1980) realizó una clasificación de los instrumentos a disposición del Gobierno federal de los Estados Unidos, mostrando el creciente cambio y la inclusión de tipos diferentes a las jerarquías. Por otro lado, Salamon (1981) señaló la importancia de cambiar de unidad de análisis, proponiendo que los hacedores de políticas debían pasar de pensar en programas o proyectos, a pensar en *policy tools*. “Más que focalizarse en programas individuales, como se hace ahora, o aun en colecciones de programas agrupadas por

algún propósito mayor, como es frecuentemente propuesto, la sugerencia acá es que nos debemos concentrar en las herramientas genéricas de la acción del gobierno, en las ‘técnicas’ de la intervención social” (1981: 256).

Salamon (1981), en este sentido, ayuda a llamar la atención sobre la importancia de no pensar en las intervenciones en clave de áreas (salud, educación, etc.), pues los analistas de políticas debían pensar en términos de instrumentos. Con esto, el autor crea un giro que le da un cambio importante a la literatura en los siguientes 20 años.

Resumiendo estos y otros esfuerzos de la literatura por entender los instrumentos, Linder y Peters (1993: 13) señalan que el Gobierno puede actuar a través de siete tipos de instrumentos, que van desde las burocracias hasta los mercados, pasando por la regulación; estos son: “1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación (la única clase con consenso), y 7) exhortación” (Linder y Peters, 1993: 16). Después de estos trabajos, Salamon (2002) produce un escrito seminal en el que identifica 14 instrumentos de gobierno. Esta lista se puede ampliar hasta más de 30 o 40 instrumentos, que se presentan en la Tabla 10.1.

_Tabla 10.1: Listado amplio de instrumentos

<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno directo • Aseguramiento • Suspensión de impuestos • Regulación social • Gasto fiscal • Certificación • Regulación económica • Honorarios y cargos • Multa • Contratación • Derechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas de responsabilidad • Norma de calidad • Subsidios • Bonos • Promoción pública • Préstamo directo • Corporaciones de gobierno • Información • Garantía de préstamo • Transferencias en especie 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía procesal • Licencia/permiso • Inversión pública • Franquicia • Provisión directa • Subsidio • Impuesto • Contrato • Autoridad • Regulación (la única clase con consenso) • Exhortación
--	---	---

_Fuente: Adaptado de Linder y Peters (1993), Salamon (2001), De Bruijn y Ten Heuvelhof (1997).

Antes de revisar la lista, también parece importante invitar a que los lectores piensen en el gobierno por políticas como uno que tiene disponible una caja de herramientas. El buen gobierno por políticas estará entonces siempre abierto a la experimentación y, por lo tanto, al fracaso. Un ejemplo de esto es que las reformas neoliberales sirvieron para mostrar que los instrumentos de mercado, a pesar de que buscaban solucionar los fallos creados por el gobierno directo, eran también

susceptibles de fracasar. Con esto, la tendencia de los últimos 10 años ha sido tratar de entender el gobierno por políticas en un mundo donde ningún mecanismo de acción es infalible, ni las burocracias, ni los mercados, ni los contratistas, ni siquiera las redes sociales. Esto hace imprescindible que se hagan evaluaciones de impacto y evaluaciones plurales para entender qué está funcionando y qué está fallando; sin este tipo de acciones estaremos simplemente gobernando a ciegas o bajo formas de acción poco óptimas.

Antes de iniciar con el análisis detallado de cada instrumento, se amplía un poco el tema de la selección de los instrumentos de gobierno. Estos son la forma como se ejecutan las políticas públicas o los programas del Gobierno; en ese sentido, tienen una gran influencia en el éxito del proceso de implementación. Esto implica que los instrumentos deben ser seleccionados de acuerdo con el contexto, las necesidades, los bienes y servicios entregados a través de los programas; según el objetivo del programa, la forma en que se quiere impactar a la población, los sistemas de coordinación o interacción con otros actores que tienen intereses en la política pública, programa o acción del Gobierno, entre otras circunstancias.

Como con cualquier caja de herramientas, la pregunta central es cuándo y para qué utilizar una herramienta determinada. Estas preguntas se desarrollan en la segunda parte de esta revisión de literatura, cuando se examinan en detalle todos los instrumentos. Pero antes de revisar estos aspectos objetivos de la selección, se debe señalar que la escogencia de un instrumento no es un asunto meramente técnico. En este proceso surge un desafío y “es que pocos instrumentos se limitan a una sola función o sirven a un solo objetivo a la vez” (Linder y Peters, 1993: 14) y, por ende, se pueden escoger dos o más instrumentos para alcanzar un mismo objetivo. En este sentido, la selección de un instrumento es un asunto que no es independiente de los imaginarios y las ideas de los “hacedores” de políticas. De esta manera, tal elección depende de la lectura que el Estado haga del contexto y de la interpretación de los problemas que surgen, y del “cómo aborda los problemas” (Linder y Peters, 1993: 8). Lo más común es que se escoja el mismo tipo de instrumentos que ha funcionado en el pasado, para resolver los problemas del futuro. En este sentido, estos autores sugieren que la selección de un instrumento por parte de un *policy maker* “inicia con los factores cognitivos que configuran la selección y la evaluación de los instrumentos, y luego intenta colocar estos factores subjetivos en su propio contexto institucional y sistémico” (1993: 6). Más adelante, desarrollando esta idea, Peters (2002) afirma que la selección de un instrumento es inseparable de las percepciones ideológicas que llevan a determinar los objetivos socialmente aceptables y las formas idealizadas de alcanzarlos.

Así, no siempre se escoge un instrumento después de un cálculo racional. Usualmente, los *policy makers* siguen sus percepciones e ideas instaladas. Linder y Peters

sugieren que estas percepciones, aunque subjetivas, sí se pueden entender en clave del valor relativo que los *policy makers* les asignan a los siguientes cuatro elementos: “1) intensidad de los recursos, incluyendo atributos como costo administrativo y la simplicidad operacional; 2) determinación de objetivos incluyendo precisión y selectividad; 3) riesgo político, compuesto por atributos relacionados con el apoyo y la oposición, tal como la visibilidad pública; 4) restricción, que incluye coercitividad y principios ideológicos que limitan la actividad gubernamental” (1993: 20). Así, mientras que los puntos 1 y 2 señalan los aspectos técnicos de la selección de los instrumentos, el 3 y 4 resaltan los aspectos políticos y sociales. Con respecto a estos últimos, Mara Sidney afirma que se deben tener en cuenta las “consecuencias políticas de determinadas herramientas, así como sus supuestos subyacentes sobre los problemas, las personas y el comportamiento” (2007: 82).

Por ejemplo, un instrumento burocrático o contractual que pretenda llevar a cabo una política universal no requerirá ser intrusivo en la recolección de información y seguramente contará con muy poco rechazo. Al contrario, un impuesto dirigido a un grupo específico o un programa dirigido a una comunidad de jóvenes que fueron expulsados de la escuela o que desertaron de ella, tendrá que ser mucho más intrusivo en la recolección de información y, además, contará con una población objetivo mucho más resistente al programa. Así, los “instrumentos sencillos economizan en cuanto a costos de vigilancia y ejecución, pero por lo general son propensos a la inexactitud y al error” (Linder y Peters, 1993: 18). Para evitar problemas de exactitud, “se debe estar dispuesto a aumentar la complejidad del diseño en un instrumento y generar costos más altos en su administración” (1993: 18). Un ejemplo de un instrumento sencillo es uno que se hace por demanda, donde no hay un esfuerzo del Estado por localizar una población problema o por recaudar información. Si se quiere adelantar una política más fuerte para atacar algún problema, es importante que se tengan en cuenta los siguientes principios: 1) a mayor precisión del instrumento, menor probabilidad de que sea intrusivo; 2) a menor intrusión del instrumento, menor probabilidad de que se levante oposición política; 3) a mayor precisión del instrumento, más compleja y costosa es su administración (Linder y Peters, 1993: 18).

En este sentido, en muchas áreas en las que por carencia de recursos es difícil sostener una administración sofisticada de los instrumentos, se puede caer en la utilización de instrumentos muy generales, que pueden llevar a fallos y ser muy imprecisos. Esto implica que en aquellas áreas que el Gobierno quiere priorizar, en las más conflictivas o en aquellas con mayores beneficios políticos o económicos potenciales, el Gobierno puede y debe desarrollar una capacidad de gestión y monitoreo mucho más específica que le ayude a seleccionar instrumentos más precisos.

Además de los asuntos de efectividad, se puede tratar de entender también aquéllos relacionados con la política en los instrumentos. En este sentido, se debe reconocer que en la selección de los instrumentos de gobierno influyen decisiones políticas, es decir, la implementación de programas se convierte en una suerte de arena política en donde los actores negocian la aplicación de unos u otros instrumentos. Así, los instrumentos de gobierno deben ayudar a involucrar a diferentes actores sociales, públicos y privados en la solución de problemas, a través de reglas claras (ver De Bruijn y Ten Heuvelhof, 1997; Salamon, 2002), para lo cual se requiere que se consideren plenamente los efectos políticos.

Por esto, un buen análisis de instrumentos tiene también que entender cómo trabajan (o se incluyen), dentro del área de la política, “una pluralidad de actores públicos, semi-públicos y privados” (Sørensen y Torfing, 2007: 3) en la solución de problemas públicos. Estas comunidades que se construyen en torno de un instrumento son cruciales, pues alrededor de un subsidio, un programa de créditos o un fondo de becas, pueden existir cientos o miles de beneficiarios, cuyos modos de vida o trabajo dependen totalmente de la prolongación en el tiempo de estos instrumentos. En este sentido, los instrumentos son profundamente políticos y constituyen las raíces de las relaciones entre el Estado y la comunidad. De esta manera, los instrumentos refuerzan y legitiman al gobierno de turno y al Estado en general.

Antes de acabar esta sección, conviene darle una rápida mirada a la evaluación de los instrumentos de gobierno. Estos son medidos por la efectividad, la eficiencia, la equidad y la legitimidad que estos logran. Aunque es de aclarar que estos cuatro factores no se pueden lograr al mismo tiempo, es decir, un instrumento puede ser altamente legítimo, pero su efectividad, eficiencia o equidad ser muy bajas. Por eso, se hace necesaria la utilización de más de un instrumento de gobierno en la implementación de un programa. En este sentido, es importante reconocer y determinar qué se pretende conseguir con el programa y de esa manera decidir o seleccionar los instrumentos por medio de los cuales se van a lograr los objetivos trazados.

Profundizando estas diferencias, Salamon (2002) sugiere que estos deberían ser evaluados con características como: 1) si es o no implementado directamente (*directness*), que “mide el grado en el que la entidad que autoriza o diseña el programa está involucrada en su realización” (Salamon, 2002: 446); 2) automaticidad (*automaticity*), que “mide el grado en que un instrumento de política utiliza la estructura administrativa existente para producir su efecto en lugar de tener que crear su propio aparato administrativo especial” (Salamon, 2002: 447); 3) coercividad (*coerciveness*), que “mide el grado en que un instrumento restringe el comportamiento individual o grupal en vez de alentarlos o desalentarlos” (Salamon, 2002: 447),

y 4) visibilidad (*visibility*), que “mide el grado en que los recursos dedicados a un instrumento son visibles en el proceso presupuestario” (Salamon, 2002: 448).

Los instrumentos de políticas en detalle

A continuación se presentan los instrumentos de gobierno; esta selección es tomada del libro *The Tools of Government*, editado por Lester Salamon (2002). Por lo tanto, en las próximas páginas se exponen varios de estos textos, con el propósito de que el lector tenga una idea general de la caja de herramientas del gobierno por políticas. Para todos los interesados en esta literatura, se recomienda la lectura del texto de Salamon, que sin lugar a dudas es una pieza indispensable en la biblioteca de cualquier formulador de políticas.

El primer instrumento presentado en *The Tools of Government* es el expuesto por Christopher Leman, el *gobierno directo*: “es la entrega o retención de bienes o servicios por parte de los empleados del gobierno”, a través de una burocracia pública directa (Leman, 2002: 49), es decir, un ministerio o una secretaría. En este sentido, el Gobierno establece una dirección más cercana a la comunidad, al ser el encargado de entregar los bienes y servicios directamente, por medio de sus burocracias, lo cual aumenta la legitimidad y facilita el monitoreo y la evaluación del funcionamiento del programa. En cuanto a la decisión de seleccionar este instrumento, el Gobierno debe tener en cuenta cuatro circunstancias bajo las cuales la aplicación conduce a mejores resultados, o que incluso la pueden convertir en la única opción viable: 1) cuando se necesita legitimación, 2) cuando el conocimiento es exclusivo del Gobierno, 3) cuando la distribución de los recursos es la meta principal, 4) cuando los temas de la política son estratégicas para el Gobierno y, por lo tanto, no puede perder la capacidad de ejecutarla.

El segundo instrumento de gobierno son las *empresas estatales*. Éstas son creadas para llevar a cabo actividades de naturaleza formal y que se sitúan entre el Gobierno y las empresas de carácter privado. Por lo tanto, se combinan las dinámicas del sector público con las del sector privado, lo cual puede ayudar a evitar algunos de los problemas de eficiencia de las burocracias públicas puras. Sin embargo, también puede ser difícil establecer quién controla la organización, si opera para cumplir un fin público o uno privado, o incluso valorar los subsidios que el Gobierno otorga para hacer posible su operación. Así, una corporación del Gobierno “es una agencia

del gobierno, pertenece y es controlada por el gobierno, que se configura como una entidad corporativa separada jurídicamente del resto del gobierno del que forma parte” (Stanton y Moe, 2002: 81).

Las empresas estatales son útiles cuando el programa proporciona los recursos necesarios para autosostenerse, cuando la actividad involucra un gran número de transacciones comerciales con el público y cuando el área de trabajo requiere de una flexibilidad mayor a lo que se permite en un presupuesto formal del Estado. Asimismo, el argumento político que influye en la selección de este instrumento de gobierno es que hay circunscripciones electorales que facilitan la creación de empresas estatales, mientras que otras pueden oponerse a la participación del Estado en actividades del sector privado. Este tipo de instrumento para la presentación de un servicio público se puede escoger cuando se enfrentan limitaciones en el mercado (sector privado) que dificultan ofrecer estos bienes y servicios sin la asistencia financiera del Gobierno.

El tercer instrumento de gobierno es la *regulación económica*, entendiéndola “como un proceso burocrático que combina aspectos de tribunales y legislaturas para controlar los precios, los productos, y permitir la entrada y/o salida de las empresas en un sector o industria” (Salamon, 2002: 118). En términos generales, la regulación económica tiene como objetivo restringir el comportamiento de los particulares o empresas dentro de una comunidad, lo cual no significa que deba reglamentar toda la actividad privada, sino que se trata de hacer cumplir las normas existentes y propiciar que entre los privados se den relaciones libres bajo este marco.

La regulación económica como instrumento de gobierno es apropiada cuando se pretenden subsanar problemas de inequidades (distribución de la riqueza) y prevenir fallos de mercado, para asegurar el bienestar de la economía. En este sentido, la teoría económica establece que se deben corregir los problemas del mercado por medio de ajustes al sistema que regula esta actividad. Igualmente, se utiliza la regulación para prevenir que surjan grandes inequidades comerciales y para proteger los derechos de consumidores, pequeñas industrias y ciudadanos frente a los grandes poderes.

Otro instrumento de gobierno relativo a la regulación económica es la *regulación social*, que está dirigida “a restringir los comportamientos que amenazan directamente la salud pública, la seguridad y el bienestar [de los ciudadanos]” (May, 2002: 162). Por consiguiente, la regulación social le apunta a cuatro elementos: 1) reglas que rigen los comportamientos esperados, 2) estándares que sirven como referencia para el cumplimiento, 3) un sistema de sanciones para el no cumplimiento de las reglas y 4) un aparato administrativo que haga cumplir las reglas o las sanciones.

La regulación social es el instrumento apropiado cuando se pretende introducir cambios legales, es decir, cuando se precisa la creación de nuevas reglas o cuando se reforman las que ya existen. Por otro lado, se requiere la regulación social

no sólo porque el Gobierno necesita regular ciertas acciones (ser coercitivo), sino también para que las entidades que están a cargo de esos cambios no manipulen dicho proceso. Además, la efectividad del instrumento depende, en primer lugar, de si es razonable lo que se requiere, pues entre más razonable sea lo que se quiere alcanzar se necesitan mayores cambios del comportamiento de la sociedad para aceptarlos. Igualmente, depende de la habilidad y la voluntad de regular a las entidades y los recursos que se tengan para asegurar esta vigilancia, en especial cuando los cambios son de más magnitud. Por otro lado, la regulación social es eficiente en sus resultados cuando genera costos menores para las agencias del Gobierno y en las entidades que regula; pensar en regulaciones que son imposibles de controlar se hace indeseable.

Otro de los instrumentos recogidos por Salamon (2002) es el propuesto por Joseph Cordes (2002), denominado *impuestos correctivos, cargos y permisos negociables*. Este instrumento se propone otorgar (des)incentivos financieros para que los individuos cambien su comportamiento con el fin de reducir los daños sociales o aumentar los beneficios seguros para la sociedad. Ahora bien, su objetivo es cambiar el comportamiento social de los individuos, al igual que la regulación social o la regulación económica y, por lo tanto, se utilizan en circunstancias parecidas. Sin embargo, proveer (des)incentivos económicos puede tener mejores resultados; es por tal motivo que el autor argumenta que debe ser utilizado cuando los demás instrumentos de regulación se quedan cortos, dado que también es el más coercitivo y fuerte de todos.

Dentro de este grupo de instrumentos más cercanos a la regulación también se encuentra la *responsabilidad extracontractual*. Peter Schuck (2002) explica que ella puede ser utilizada para prevenir ciertas acciones. Tal responsabilidad se basa en el derecho de las personas o entidades a pedir una indemnización o medidas cautelares, a través del sistema judicial, por los daños que han experimentado y que han sido causados por negligencia u otra conducta ilícita de una persona o entidad. Hace parte entonces del grupo de instrumentos de gobierno que buscan regular comportamientos económicos o prevenir daños, aunque debe ser autorizado o aprobado por cortes, ya que es una acción legal. Sin embargo, su existencia puede ayudar a inhibir cierto tipo de acciones en los actores públicos y privados, lo que la convierte en una herramienta poderosa para cambiar comportamientos.

Otro instrumento de gobierno planteado es el de la *contratación*, definido por Kelman como “un acuerdo económico entre una agencia del gobierno y una entidad privada, en donde la entidad privada promete, a cambio de dinero, entregar ciertos productos o servicios a la agencia del gobierno” (2002). La contratación puede darse de dos formas: la primera, a través de licitaciones de productos o servicios que son

utilizados en modo directo por las agencias del Gobierno, y la segunda, por medio de la contratación directa para la entrega de servicios financiados por el Gobierno. Por ende, y para efectos de diferenciación de los dos tipos de contratación que existen, a uno se le denominará *licitación* y al otro *contratación*. De esta manera, a través de la contratación o licitación, el Estado les deja a terceros la producción y entrega de los servicios, razón por la cual no están directamente relacionados con los bienes o servicios, o al menos no tiene el control directo. Sin embargo, a pesar de que la ejecución se delega, la forma como se contrata, el uso de incentivos económicos para la producción de bienes y servicios, y la recepción a satisfacción de esos bienes y servicios dependen de la capacidad de gestión que tenga el Gobierno.

Por lo tanto, la selección del instrumento parte de dos teorías: agente-principal y hacer-comprar (*principal-agent* y *the make-buy decision*); éstas “proporcionan orientación sobre cómo alguien que desea lograr un propósito (el principal) con la ayuda de otros que operan a su nombre (los agentes) pueden estructurar mejor las relaciones para maximizar la posibilidad de que los objetivos que el principal busca se logren” (Kelman, 2002: 305). En este sentido, se requiere que el Gobierno mantenga información de primera mano, asunto que a veces se pierde cuando también se subcontrata la vigilancia, como en las interventorías de las obras públicas en Colombia. Igualmente, es necesario que el principal tenga capacidad de vigilancia, lo que implica la importancia de tener un cuerpo de interventores bien preparados. Además, la decisión de hacer o comprar depende en buena parte de si el conocimiento para hacer estos productos está disponible en el mercado, pues solamente tiene sentido tercerizar los programas o las políticas cuando los posibles operadores tienen mayor conocimiento sobre el tema. En este sentido, la idea que se ha posicionado en Colombia de tener contratistas (personas) que realizan funciones importantes del Estado, que nadie más sabe hacer, carece de sentido. Esto conlleva a que cada vez que hay cambios de administración, cuando se cambian los contratistas por compromisos políticos, desaparece también el conocimiento valioso del Estado.

Ruth Hoogland y Lester Salamon (2002) exponen otro tipo de instrumento que se relaciona mucho con los tipos de contratación que hasta ahora se han expuesto. Éste tiene que ver con la *compra de servicios de contratación*, es decir, que el Gobierno realiza un acuerdo con una entidad privada para que preste un servicio específico a un grupo de clientes elegidos por él. A manera de ejemplo, los autores señalan que, en los Estados Unidos, el Gobierno federal contrata un servicio con privados que “incluye asesoramiento familiar, formación para el empleo, programas de atención diurna para la tercera edad, programas de cuidado de crianza, programas de mentores para jóvenes, consejería de abuso de sustancias, asistencia de vivienda y salud de los migrantes de trabajo” (Hoogland y Salamon, 2002: 320).

El instrumento es utilizado para promover la efectividad y la eficiencia, en la medida en que introduce la competencia (varios proveedores) en los tipos de servicios de bienestar que presta el Estado. Además, este tipo de delegaciones reduce el costo de transacción de la ejecución de la política (se contrata de jerarquía a jerarquía), e incita a las organizaciones a cooperar con el Estado en la búsqueda del bienestar social. Los autores describen cuatro circunstancias bajo las cuales se puede escoger este instrumento: 1) cuando hay competencia entre las organizaciones por el servicio que se desea prestar; 2) cuando hay organizaciones con alto grado de conocimiento sobre el tema, personal administrativo y buenas relaciones de confianza con la comunidad; 3) cuando el Gobierno no tiene la suficiente información o experiencia para prestar el servicio, y 4) cuando no existen prohibiciones legales o administrativas.

Un instrumento adicional del Gobierno son los *seguros del Gobierno*, que hace referencia a la indemnización, por parte de éste, a los particulares o a las empresas que presenten pérdidas económicas o materiales debido a un evento específico (Feldman, 2002). Los beneficiarios deberán ir pagando una cuota obligatoria por la participación en el programa. En este sentido, este instrumento es ideal para permitir la acción privada en mercados en los que las personas o empresas están en riesgo de sufrir alguna pérdida financiera. Algunos ejemplos de los seguros como instrumentos se dan en el sector agrícola, cuando se utilizan para prevenir el impacto económico de las sequías o inundaciones. Feldman (2002) establece tres razones por las cuales se utilizan o se ejecutan programas que otorgan seguros: 1) para sobreponerse a las fallas del mercado, 2) prevenir problemas sociales producidos por las pérdidas financieras o lograr metas sociales, 3) para conciliar intereses grupales a través de un instrumento que tiene un valor simbólico importante.

Otro instrumento que propone Thomas Stanton es el denominado *préstamos y garantías de préstamos*, que son “créditos otorgados por medio de préstamos o garantías de préstamos con el fin de fomentar los fondos de los prestadores o las actividades que consideren importantes, ya sean políticas o económicas” (2002: 381). Un ejemplo de esto sería cuando en el sector bancario se utilizan seguros para disminuir las siniestralidades de los créditos riesgosos de los pequeños emprendedores. Con esto, se logra activar el mercado, pues con la protección que los emprendedores reciben, estos logran hacer sus actividades más previsibles, permitiéndoles acceder a préstamos y mantener su capital en el largo plazo.

Por otro lado, existen diferencias entre los préstamos que son otorgados en forma directa por el Gobierno o las garantías de préstamo que son establecidas por un banco, pero que tienen al Gobierno como garante del pago total o parcial de la deuda. La elección entre préstamos directos y garantías de préstamo depende de la voluntad política, aunque se argumenta que muchas veces es menos costoso para el Gobierno prestar el dinero directamente. El instrumento se utiliza para generar programas

que están dirigidos a población que tiene acceso limitado a los créditos que otorgan bancos privados y, además, porque el Gobierno pretende corregir las imperfecciones o fallas del mercado, para subsidiar a los prestadores u otros beneficiarios, y para fomentar ciertas actividades que son consideradas importantes para el Estado.

Por su parte, Eugene Steuerle y Eric Twombly describen otro instrumento de gobierno denominado *vouchers* o *bonos*, “un subsidio que otorga un poder adquisitivo limitado para elegir entre un conjunto de bienes y servicios también limitados” (2002: 446). En este sentido, los bonos difieren de otro tipo de subsidios (becas), ya que ejercen mayor control en los beneficiarios, pues muchas veces se estipula para qué es entregado el bono. Por otro lado, la selección de este instrumento de gobierno cambia de un programa a otro y depende, en la mayoría de casos, de los objetivos políticos del programa. Asimismo, la entrega de bonos está supeditada a la voluntad política, más allá de las ventajas o desventajas que puedan traer a nivel económico o social.

La entrega de *becas* o *subvenciones* es otro de los instrumentos propuestos en el libro editado por el profesor Lester Salamon. Este tipo de instrumento se refiere a “pagos de un gobierno donante a una organización receptora (normalmente públicas o sin fines de lucro) o a un individuo” (Beam y Conlan, 2002: 341). Específicamente, es un regalo que tiene como objetivo estimular o apoyar algún tipo de servicio o de actividad que el receptor realice. Este instrumento es utilizado de manera directa por el Gobierno o a través de entidades privadas sin ánimo de lucro.

Según David Beam y Timothy Conlan (2002), existen tres razones o tres escenarios en los cuales sería ideal utilizar las becas como instrumento: 1) consideraciones constitucionales, ya que tradicionalmente han sido el instrumento tenido por más apropiado para manejar las funciones domésticas, funciones que eran efectuadas por otros actores como universidades, organizaciones sin ánimo de lucro y gobiernos locales; 2) razones administrativas, ya que mejora la eficiencia de la administración, en el sentido en que los programas que otorgan becas aprovechan las divisiones administrativas del territorio, y 3) teoría económica, pues disminuye los costos del programa, al poder alcanzar las metas propuestas mediante la entrega de becas, cuya ejecución dependerá de otros actores.

Otro de los instrumentos de los que dispone el Gobierno es el *gasto tributario*, descrito por Christopher Howard como “una disposición en la ley de impuestos que normalmente fomenta ciertos comportamientos de personas naturales o jurídicas a través de la reducción, negociación o eliminación de su obligación tributaria” (2002: 411). Así, el uso de este instrumento puede llevar a que el Gobierno alcance sus objetivos, ya que permite que los individuos o las corporaciones gasten dinero. El gasto tributario le es útil al Gobierno, porque deja que el individuo decida qué servicio es mejor o cuál decisión debería tomar, sobre todo decisiones de carácter

económicas; en otras palabras, al contrario de la regulación económica, permite que el libre mercado actúe.

Finalmente, Janet Weiss (2002) expone otro instrumento de gobierno, uno de los más utilizados por el Estado, ya que es más directo, eficiente y equitativo. La *información pública* es la herramienta que le permite al Gobierno informar acerca de asuntos políticos o de patrones de comportamiento, de manera tal que se influya lo que la gente cree, piensa o sabe acerca de un determinado tema. Usualmente, la mayoría de programas utilizan este instrumento para reforzar lo que se está haciendo con otros instrumentos. Además, se usa cuando el Gobierno tiene una información que necesita ser difundida, ya sea para la toma de decisiones o para la ejecución de programas.

La selección de este instrumento depende de varias circunstancias: 1) cuando un problema político es causado por asimetrías de información, es decir, para sobreponerse a las fallas en los sistemas de información; 2) cuando el público al que va dirigido el programa o la política es muy disperso o no está organizado, y se necesita la cooperación de los actores; 3) cuando los intereses de los políticos y de los ciudadanos son cercanos, la información es una forma de cumplir las expectativas del público; 4) cuando existe un consenso sobre los resultados y las decisiones han sido ampliamente aprobadas, y 5) cuando existe una amenaza al Estado que se convierte en una alternativa viable, pero es contraria a lo que el Gobierno plantea.

Análisis del uso de instrumentos en la Política Pública de Juventud

Como se ha dicho, la ciudad de Medellín ha tenido un interés particular por los jóvenes. Desde antes de los años 90 se ha venido trabajando en tener una oferta institucional que se les brinde a los jóvenes, con el fin de solucionar algunos problemas que esta población enfrenta. Actualmente, la ciudad se encuentra en una reformulación de su Política Pública de Juventud, que existe desde el año 2000, y que se ha visto enfrentada a algunos problemas o desafíos por su implementación o porque simplemente la condición juvenil ha cambiado y ésta deja por fuera algunas poblaciones o algunas tendencias o manifestaciones.

Durante la actual administración de Aníbal Gaviria ha existido una oferta institucional bastante amplia dirigida al joven, aunque aún con retos de cobertura muy importantes. Esto coincide con el crecimiento que venían presentando los

programas, proyectos o planes para los jóvenes en las pasadas administraciones. Lo que se refuerza con el hecho de la creación de la Secretaría de la Juventud, un ente encargado de temas específicos de juventud, cuyo objetivo es transversalizar la oferta institucional dirigida a los jóvenes de la ciudad. En concreto, la Secretaría de la Juventud, dentro de su estructura organizacional, decide aproximarse a los jóvenes de la ciudad a través de sectores o áreas temáticas: educación, salud, empleo y emprendimiento, seguridad, convivencia y derechos humanos, cultura, recreación y deporte, ecología y sostenibilidad y participación.

Por otro lado, es claro que los jóvenes, entendidos como una población vulnerable, sigue siendo el punto de partida de las agencias gubernamentales para intervenir en esta área; por ende, la mayoría de programas están dirigidos a prevenir o atender a los jóvenes con la intención de que no ingresen a las actividades ilegales. En este sentido, se identifica que los programas de educación, deporte y recreación y cultura buscan prevenir la vinculación del joven a grupos al margen de la ley, evitar el consumo y brindar herramientas para la creación de proyectos de vida viables. En concreto, se ofrecen programas desde las secretarías de Inclusión Social y Familia, Cultura Ciudadana, Desarrollo Económico, Educación, Juventud, Gobierno y Derechos Humanos, entre otras, para prevenir que los jóvenes desarrollen actividades ilegales o ingresen a grupos al margen de la ley. Además, desde otras entidades públicas, como el Inder, SENA o ICBF, también se ha atendido a los jóvenes a través de programas que buscan el aprovechamiento del tiempo libre y la potenciación de sus capacidades deportivas o artísticas, la educación y la formación para el trabajo.

Igualmente ha existido una preocupación por atender a los jóvenes como parte de la idea del desarrollo del ciclo vital. En este sentido, se llevan a cabo programas que atienden a niños desde los 7 años hasta jóvenes de 18 o 25 años, como es el caso de la Red de Escuelas de Música. Asimismo, se han abierto espacios de participación política más significativos en algunas acciones de la ciudad y en esa dirección se han ido convirtiendo en actores importantes de la arena política de Medellín.

Se ha identificado, además, que la oferta institucional se da por niveles de poblaciones y de políticas: en el primer nivel, la oferta es universal y está dirigida a todos los jóvenes de la ciudad; en el segundo nivel se encuentra la población vulnerable, aquella que no ha sido cobijada por la oferta universal y que, por ende, tiene un grado de riesgo mayor, por lo que los programas de este segundo nivel constituyen una “red de seguridad”; el tercer nivel es el conformado por la población vulnerada y con la cual el trabajo hecho en los dos niveles anteriores no ha surtido efecto, esto es, población en situación de cárcel, jóvenes en embarazo (adolescentes) y jóvenes consumidores; por lo tanto, las entidades públicas estarían enfocadas en crear programas o políticas de recuperación.

Dentro de ese análisis realizado se observa que el esfuerzo del sector público está en el primer nivel, es decir, en aquellos programas universales dirigidos a toda la población. De esta manera, los jóvenes cuentan con un total de 68 programas en las 7 áreas temáticas que ha dispuesto la Secretaría. Lo anterior quiere decir que el 87,1% de la oferta institucional está ubicado en el primer nivel. En el segundo nivel hay un total de 5 programas, lo cual equivale al 6,4% de la oferta que atiende o está dirigida a los jóvenes vulnerables. Y en el tercer nivel hallan 5 programas en seguridad, convivencia y derechos humanos, que equivalen a otro 6,4%, dirigidos a aquellos jóvenes vulnerados que han pertenecido a grupos al margen de la ley o han cometido actos delictivos (ver Tabla 10.2).

_Tabla 10.2: Niveles de acción por oferta institucional

Niveles	Oferta total	Porcentaje
Nivel I políticas universales	68	87,10%
Nivel II políticas de protección	5	6,40%
Nivel III políticas de recuperación	5	6,40%
Total	78	99,90%

_Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector educación

En materia educativa, la manera como el Gobierno ha decidido llegarles a los jóvenes es a través de subsidios (bonos), préstamos, becas, incentivos materiales e información pública. Especialmente los bonos, los préstamos y las becas pretenden motivar a los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 para acceder a la educación superior.

Ahora bien, si se hace un análisis más juicioso en cada uno de los sectores, se puede observar, en la Tabla 10.3, que en educación la mayoría de programas, ubicados en el *primer nivel*, están dirigidos a incentivar la educación superior mediante becas o créditos que posibilitan que los jóvenes ingresen a las universidades de la ciudad. Por ejemplo, los programas como el Fondo EPM, Becas a mejores bachilleres y toda una oferta desde las instituciones públicas de educación superior (Instituto Tecnológico Metropolitano, Institución Universitaria Colegio Mayor e Institución Universitaria Tecnológico Pascual Bravo), programas que demuestran un esfuerzo por mejorar la cobertura en educación superior. Por otro lado, se han acompañado de programas que ayudan, a través de subsidios, a mantenerse en el proceso educativo como, por ejemplo, Tiquete Estudiantil para el pago del 50% del transporte. De igual

forma, en *el primer nivel* se ha hecho un trabajo especial con los jóvenes que están cursando los grados 9.º, 10.º y 11.º para que mejoren los niveles de conocimiento en áreas como matemáticas, ciencias y español, a través de concursos en donde se les da incentivos para que continúen en instituciones de educación superior. Se han dispuesto plataformas tecnológicas que permiten que los jóvenes de Medellín tengan otras opciones de educación y entretenimiento; Medellín Digital es una iniciativa que, si bien está ejecutada por la Secretaría de Educación, dispone de portales culturales, turísticos y sobre todo educativos.

En *el segundo nivel* de análisis se identifica el programa Jóvenes con Futuro, dirigido a la población vulnerable, y que pretende brindarles oportunidades educativas a jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que están en medio del conflicto, a través de subsidios para ingresar a instituciones de educación superior. Sin embargo, ese esfuerzo que se ve reflejado en el primer y segundo nivel no se continúa en *el tercer nivel*, es decir, los jóvenes vulnerados que están en situación de cárcel, por ejemplo, no cuentan con programas, dentro de los centros penitenciarios, que propendan por mejorar su educación o resocialización, lo cual constituye una ausencia muy grave. Igualmente, destaca la inexistencia de programas para los jóvenes que desertan del sistema educativo, algo que debería preocupar a la ciudad, pues estos quedan sin protección para evitar el reclutamiento de la delincuencia organizada.

Tabla 10.3: Niveles de acción para el sector educación

Sector I		
Educación		
Nivel I	Programas	Fondo EPM, Créditos para matrículas en educación superior, Fondo camino a la educación superior, Becas a mejores bachilleres, Olimpiadas del Conocimiento, Tiquete Estudiantil, Prácticas de excelencia, Programa aprendices, Medellín Digital, Instituciones públicas de educación superior, Enlaza Mundos, Nutrición Escolar
	Instrumentos	Préstamos, becas, subsidios (bonos), información pública, incentivos materiales
Nivel II	Programas	Jóvenes con Futuro
	Instrumentos	Subsidios (bonos)
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector salud

Dentro de éste se observa que las preocupaciones de la Alcaldía de Medellín están relacionadas con el consumo de drogas, el embarazo adolescente y la salud mental. A través de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia se implementa el programa Medellín Sana y Libre de Adicciones, que se orienta a los jóvenes en temas de prevención de consumo de drogas. Y, por otro lado, se encuentra el programa Servicios Amigables para Jóvenes, el cual, a través de centros de salud, orienta a los jóvenes de la ciudad con respecto a su salud sexual y reproductiva. Igualmente, hay un programa que se hace en conjunto con la Secretaría de Educación, Escuelas y Colegios Saludables. En este sentido, en el tema de salud se utiliza la información pública para campañas de concientización en asuntos como el consumo de sustancias psicoactivas, los riesgos del embarazo adolescente y el cuidado de la salud en general. En otras palabras, se busca llegarles a los jóvenes mediante campañas informativas. Además, la Secretaría de Salud opta por contratar terceros para la implementación de estos programas, especialmente entidades que también pertenecen al sector público (ver Tabla 10.4).

_Tabla 10.4: Niveles de acción para el sector salud

Sector II		
Salud		
Nivel I	Programas	Medellín Sana y Libre de Adicciones, Servicios Amigables para Jóvenes, Escuelas y Colegios Saludables
	Instrumentos	Información pública, corporaciones gubernamentales y empresas públicas
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_Fuente: Elaboración propia.

En este segundo sector, el esfuerzo está hecho también en el primer nivel, donde se encuentran los tres programas anteriormente mencionados. Tanto en el segundo nivel como en el tercer nivel no se hallaron programas que estuvieran dirigidos a los jóvenes que están en riesgo de ser consumidores o a aquellos que de hecho

ya lo son. Es de mencionar que en el primer y segundo nivel no se encuentran programas dirigidos a las poblaciones respectivas. Es importante, por ejemplo, que los jóvenes en situación de cárcel o quienes son consumidores de sustancias psicoactivas tengan atención especial en temas de salud, ya que es una población vulnerable a enfermedades de todo tipo.

Instrumentos de política en el sector empleo y emprendimiento

En materia laboral, dentro del sector empleo y emprendimiento se observa que desde la Secretaría de Desarrollo Económico se han propuesto varios programas dirigidos a la población mayor de 18 años, que buscan incentivar el emprendimiento en diferentes áreas e intenta generar oportunidades laborales. Sin embargo, no existe un programa dirigido particularmente a los jóvenes entre 18 y 26 años; los que hay sólo buscan generar en ellos un interés particular por el emprendimiento o por crear empresa a través de foros y capacitaciones. Estos programas se ejecutan mediante subsidios (bonos), préstamos, información pública y gobierno directo, esto es, habilitan líneas de crédito en el Banco de las Oportunidades, para dar inicio a las ideas de negocio, o a través de concursos anuales se premian, con subsidios, ideas innovadoras.

En la línea de emprendimiento se puede identificar una apuesta por la formación y la capacitación de los pequeños empresarios. En esta dirección se encuentran programas como Fórmate, Parque E, Foro Internacional de Emprendimiento. Por otro lado, también se implementan programas como Cedezo, Ruta N, Concurso Capital Semilla, Concurso Ideas Creativas de Negocio, Semilleros Cultura E, Concurso Planes de Negocios o Fondo Capital Medellín y el Banco de las Oportunidades, como formas de apoyar, por medio de líneas de crédito o premios en dinero, ideas de emprendimiento en todas las áreas. La mayoría de estos programas son concursos en los que participa toda la población.

En este tema hay un esfuerzo especial hecho en el primer nivel de acción: los programas no están dirigidos a una población en particular, sino a todos aquellos residentes de Medellín que deseen o tengan una idea de negocio, y que sean mayores de 18 años. Por otro lado, no existen programas en el primer y el segundo nivel de acción (ver Tabla 10.5). Igualmente, debería preocupar a la ciudad que los jóvenes con más riesgos sean, a su vez, los que menos atención reciben de los programas de empleo.

_Tabla 10.5: Niveles de acción para el sector empleo y emprendimiento

Sector III		
Empleo y emprendimiento		
Nivel I	Programas	Parque E, Fórmate, Banco de las Oportunidades, Línea empresarial para egresados de educación superior, Fondo Capital Semilla, Concurso Capital Semilla, Concurso Planes de Negocio, Cedezo, Semilleros Cultura E, Concurso Ideas Creativas de Negocios, Foro Internacional de Emprendimiento
	Instrumentos	Préstamos, subsidios (bonos), información pública, gobierno directo y corporaciones del Gobierno y empresas públicas
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector seguridad, derechos humanos y convivencia

En cuanto al tema de seguridad, derechos humanos y convivencia se observa que hay varias secretarías que están trabajando en esto y de distintas maneras. Es decir, se motiva a los jóvenes a participar, mediante incentivos materiales o subsidios que se les otorgan, a cambio de prestar servicio comunitario, trabajar con las secretarías como multiplicadores de convivencia o por la realización del proyecto de vida. Por otro lado, en los programas que están para el segundo y tercer nivel se emplean instrumentos de gobierno como las estrategias de información pública, en donde se hace un proceso de concientización con los jóvenes, pero también hay procesos de regulación social por medio de los cuales se adapten a las reglas existentes.

Por un lado, desde la Secretaría de Inclusión Social y Familia se han desarrollado dos programas, dirigidos especialmente a niños y jóvenes de la ciudad, que buscan mejorar las condiciones de esta población para que puedan estudiar. El programa Nutrición Escolar, que está orientado a niños y adolescentes entre los 5 y 17 años, ofrece un complemento alimentario en los días hábiles escolares, con el propósito de disminuir la deserción escolar.

Esta Secretaría también tiene programas para la población infantil y juvenil en situación de calle, abandonada o maltratada, e infractores. Así pues, cuentan con programas como el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Calle, que buscan apoyar procesos de cambio o superación personal y familiar. El programa de Atención Integral para la Infancia y Adolescencia atiende a población entre los 11 y 17 años de edad que haya sido abandonada, maltratada o explotada laboralmente, brindándole protección y apoyo desde hogares de paso. Asimismo, cuentan con un programa para los menores infractores, llamado Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que busca garantizar el funcionamiento del centro del menor infractor, donde se les brinda apoyo a los infractores menores de edad, para su rehabilitación.

Por otro lado, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos se ha enfocado en desarrollar programas para la prevención de la vinculación a grupos al margen de la ley y como un intento por disminuir los índices de violencia o inseguridad de la ciudad. Programas como la Semana del Desarme, con estrategias como Plan Desarme, buscan que niños y adolescentes entreguen voluntariamente juguetes o armas a la Unidad de Convivencia y Derechos Humanos de dicha Secretaría. Es de mencionar el esfuerzo que se ha hecho por proteger y promover los derechos de los ciudadanos y en especial de niños y jóvenes, a través de estrategias como Territorios por la Vida, un programa de promoción de derechos humanos y convivencia.

Igualmente, se les ha dado continuidad a programas como Paz y Reconciliación, que está dirigido a población desmovilizada. Si bien es un programa que no está hecho exclusivamente para los jóvenes, gran parte de la población desmovilizada de grupos paramilitares es juvenil, por lo se ha efectuado un trabajo importante en atención a estos jóvenes, tratando de reinsertarlos a la sociedad. Por último, la Secretaría de la Juventud también cuenta con un programa llamado Ícaro, que pretende generar, en los jóvenes vulnerables, conciencia sobre su vida y sobre lo valioso de crear proyectos de vida como alternativas a la violencia, el microtráfico y el consumo.

En lo referente a este sector, el esfuerzo o la acción del Gobierno ha estado repartido en los tres niveles de estudio. De esta manera, en la Tabla 10.6 se puede ver que en el primer nivel hay programas que buscan crear conciencia y generar responsabilidad en los jóvenes sobre su vida. En este nivel es común encontrar que hay estrategias de información pública en donde se comunica a la comunidad acerca de esas iniciativas. Además, la mayoría de programas son ejecutados por el mismo Gobierno.

En el segundo nivel existen programas que tienen como objetivo prevenir la vinculación de los jóvenes al conflicto. Programas como Plan Desarme, Jóvenes por la Convivencia e Ícaro tienen como misión trabajar con los jóvenes en la creación de proyectos de vida, ya sea en la parte educativa, laboral o deportiva. Además,

buscan que los niños, adolescentes y jóvenes que están en medio del conflicto no sigan las lógicas delictivas y enfrenten la cultura de la ilegalidad que se genera en esos contextos.

En el tercer nivel se identifican varios programas que están dirigidos a jóvenes vulnerados, como los que se hallan en situación de cárcel o de calle, desmovilizados, consumidores. Por ejemplo, hay programas como Paz y Reconciliación, Casa del Afecto, Centro de Acogida y Juegos Penitenciarios, los cuales hacen un acompañamiento al joven en su rehabilitación y reinserción, brindándole herramientas para lograrlo. Dicha oferta se ejecuta directamente por las secretarías de Gobierno y Derechos Humanos e Inclusión Social y Familia, y por entidades públicas como el Inder (ver Tabla 10.6).

_Tabla 10.6: Niveles de acción para el sector seguridad, derechos humanos y convivencia

Sector IV		
Seguridad, Derechos Humanos y Convivencia		
Nivel I	Programas	Rumba segura, Medellín despierta para la vida, Reconocimiento y respeto a la diversidad sexual, Hinchas por la paz, Ser capaz, estrategia Territorios por la Vida
	Instrumentos	Información pública, gobierno directo
Nivel II	Programas	Plan Desarme, Ícaro, Jóvenes por la Convivencia
	Instrumentos	Información pública, Incentivos económicos y materiales, contratación y gobierno directo, regulación social
Nivel III	Programas	Paz y Reconciliación, Casa del Afecto, Centro de Acogida, Juegos Penitenciarios
	Instrumentos	Información pública, gobierno directo, regulación social

_Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector cultura, deporte y recreación

Frente al tema de cultura, deporte y recreación, la Alcaldía de Medellín ha hecho un esfuerzo importante, particularmente porque se han configurado como alternativas de vida para muchos jóvenes de la ciudad que viven en contextos difíciles. Muchos de esos programas buscan también la apropiación de la ciudad o se construyen como espacios especiales para los jóvenes, y es allí donde estos sienten que adquieren identidad.

Las entidades utilizan diferentes instrumentos de gobierno, por ejemplo, muchas de ellas otorgan incentivos económicos o materiales para que los jóvenes puedan participar y lo hacen como un reconocimiento a su dedicación. De igual forma, cuando los jóvenes han tenido un proceso exitoso, les conceden becas o subsidios para que continúen con los procesos, pero de manera profesional. Por último, los programas algunas veces son ejecutados directamente por las secretarías, otras veces contratan terceros o a agencias del sector público; ello depende de quién tiene mayor conocimiento sobre el tema.

Desde la Secretaría de Cultura Ciudadana les han dado continuidad a programas como Altavoz, Redes Artísticas (Red de Escuelas de Música, Red de Danza, Red de Escritores Escolares, Red de Artes Visuales y Red de Artes Escénicas) y Juego Literario. Dichos programas buscan potenciar las capacidades y el talento de los jóvenes, a través de procesos formativos en los barrios, en donde se cuenta con profesores expertos y se les brindan los instrumentos o útiles que los jóvenes o niños necesitan.

Por otro lado, hay programas en donde se hace un acompañamiento a los procesos artísticos; éste se realiza por medio de becas que se le otorgan al joven para financiar cierto porcentaje del proyecto artístico o para que pueda exponerlo en escenarios nacionales o internacionales. Es el caso de Becas para la creación artística cultural y Becas para intercambio. Asimismo, la Secretaría de las Mujeres tiene un programa para las mujeres jóvenes que poseen un talento especial. Mediante un concurso, se premian las mujeres que se destacan por su talento y se les otorgan premios (incentivos materiales o económicos).

Otra de las apuestas para los jóvenes tiene que ver con toda una oferta institucional en deporte y recreación, sobre todo en lo referente a profesionalizar el deporte y a crear en los niños y jóvenes una conciencia sobre los deportes como opción de vida. De esta manera, el Inder, como institución encargada de ejecutar los programas de deporte y recreación para niños y jóvenes, hace un trabajo desde varias áreas o espacios. Por un lado, implementa programas en el sector educativo como, por ejemplo, los Juegos Indercolegiados, Festivales Escolares, Indercolegiados de porrismo, Juegos Deportivos Universitarios y el Campeonato Nacional de Porrismo. Estos espacios se proponen como formas de interacción y socialización de los estudiantes de diversos colegios, a la vez que se constituyen como formas de ocupación de los mismos.

Además, se implementan programas que están dirigidos a la comunidad en general, no únicamente para los jóvenes, como es el caso de los Aeróbicos barriales, Recreando nuestros barrios y corregimientos, Vamos al parque, Juegos Ciudad de Medellín, Juegos corregimentales, Nocturnos y madrugadores saludables, Caminadas por Medellín y Deporte sin límites. Estos programas, más que una apuesta por el deporte, se crean como espacios para la convivencia y la socialización de la comunidad, y como una manera de generar apropiación del territorio.

Por otro lado, se llevan a cabo programas de deportes no convencionales, es decir, hay un interés por ser incluyentes con las manifestaciones deportivas de los jóvenes que no practican deportes tradicionales. Una muestra de ello es el programa Adrenalina y la Escuela de Adrenalina, que buscan fomentar las “nuevas tendencias deportivas” y formar a jóvenes para su desarrollo.

Finalmente, el Inder ejecuta el programa Escuelas Populares del Deporte, que pretende formar seres humanos integrales mediante procesos en los que se fortalecen aspectos como la convivencia pacífica, la cultura ciudadana y la no violencia. En este sentido, el programa, que está dirigido a niños y jóvenes entre los 6 y 21 años, construye espacios deportivos aptos para el aprendizaje, práctica de valores y actividades deportivas.

Dichos programas, como se puede observar en la Tabla 10.7, están concentrados en el primer nivel de políticas o programas universales, ya que están dirigidos a toda la población, aunque tengan objetivos particulares, como prevenir la violencia y el consumo, o apropiarse de los espacios de la ciudad. Por otro lado, no se identifican programas en el segundo ni el tercer nivel. Aunque es importante mencionar que el Inder realiza programas en las cárceles de Medellín y en el Centro de Rehabilitación para menores infractores. Estos programas fueron descritos en el sector de seguridad, derechos humanos y convivencia, porque su objetivo va más en esa dirección.

_Tabla 10.7: Niveles de acción para el sector cultura, recreación y deporte

Sector V		
Cultura, Recreación y Deporte		
Nivel I	Programas	Altavoz, Red de Escuelas de Música, Red de Danza, Red de Escritores Escolares, Red de Artes Visuales, Red de Artes Escénicas, Juego Literario, Becas para la creación artística y cultural, Becas para intercambio, Escuelas Populares del Deporte, Festival carros de rodillos, Recreando nuestros barrios y corregimientos, Vamos al parque, Juegos Indercolegiados, Indercolegiados de porrismo, Juegos deportivos universitarios, Juegos Ciudad de Medellín, Juegos corregimentales, Nuevas tendencias deportivas, Aeróbicos barriales, Nocturnos y madrugadores saludables, Caminadas por Medellín, Deporte sin límites, Mujeres Jóvenes Talento, Adrenalina y la Escuela de Adrenalina
	Instrumentos	Información pública, incentivos económicos o materiales, becas, subsidios (bonos), gobierno directo, contratación, corporaciones gubernamentales y empresas públicas

_ **Tabla 10.7:** Continuación

Sector V		
Cultura, Recreación y Deporte		
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_ **Fuente:** Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector ecología y sostenibilidad

Desde la Secretaría de Medio Ambiente se lleva a cabo un programa llamado Recorridos guiados por los cerros tutelares y el Alto de San Miguel, que consiste en aprovechar los espacios públicos que tiene la ciudad y llevar a la población a que se los apropie. Sin embargo, es importante mencionar que no se encuentran programas dirigidos a la población joven en particular y que busquen generar en ellos alguna conciencia sobre el cuidado del medio ambiente. Este único programa está situado en el primer nivel y lo ejecuta la Secretaría de Medio Ambiente, a través de información pública. En los demás niveles no hay programas (ver Tabla 10.8).

_ **Tabla 10.8:** Niveles de acción para el sector ecología y sostenibilidad

Sector VI		
Ecología y sostenibilidad		
Nivel I	Programas	Recorridos guiados por los cerros tutelares y el Alto de San Miguel
	Instrumentos	Información pública
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_ **Fuente:** Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector participación

Hay un último sector, denominado *participación*, que hace referencia a los procesos de participación formal o informal de los jóvenes en la ciudad. Estos programas son ejecutados por la Secretaría de Participación, la Secretaría de la Juventud y por la Personería de Medellín, los cuales promueven una cultura de participación en los jóvenes, a la vez que generan espacios para conocer las manifestaciones o tendencias juveniles, las necesidades de la población, sus opiniones y la forma como interactúan dentro de una sociedad.

La manera como esos programas son ejecutados es por medio de incentivos económicos a la participación, como una forma de apoyar las manifestaciones y los proyectos juveniles. Además, son operados directamente por el Gobierno, como en el caso de las redes de Personeros y Contralores Estudiantiles, o por operadores externos, como el caso de PP Joven y Clubes Juveniles (ver Tabla 10.9).

_Tabla 10.9: Niveles de acción para el sector participación

Sector VII		
Participación		
Nivel I	Programas	Clubes Juveniles, PP Joven, Presupuesto Participativo, Plataformas de Juventud, Semana de la Juventud, CMJ, Red de Personeros Estudiantiles, Red de Contralores Estudiantiles, Escuela de Animación Juvenil, Información y Conocimiento Juvenil, Escuelas Juveniles de Participación
	Instrumentos	Contratación, incentivos económicos, información pública, gobierno directo
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, desde la Secretaría de Participación se ejecuta el programa Escuelas Juveniles de Participación, como respuesta a la necesidad de que los jóvenes se vean realmente vinculados a los procesos de formación ciudadana. Por su parte, la Personería también ha iniciado procesos de participación, como lo son Contralores y Personeros Escolares, los cuales promueven procesos de participación en los colegios. Además, la Secretaría de la Juventud tiene una apuesta muy importante en temas de participación ciudadana y no sólo política; es decir, con programas como Clubes Juveniles, Plataformas de Juventud, PP Joven e Información y Conocimiento Juvenil, dicha secretaría le está apostando a abrir espacios para que los jóvenes puedan expresarse.

Estos programas se ubican en el primer nivel de análisis, como se puede observar en la Tabla 10.9; son programas que están dirigidos a los jóvenes de la ciudad, sin hacer distinción alguna. En los otros dos niveles no hay programas de participación, aunque sería una posibilidad crear programas, sobre todo en el tercer nivel, como una forma de reinsertar a la población de ese nivel a la sociedad.

Problemas relacionados con el uso de instrumentos

De la anterior lectura sobre la oferta institucional y los niveles de acción del Estado se puede concluir que el uso de instrumentos se enfrenta a tres problemas. El primero está relacionado con la focalización de los instrumentos. El segundo tiene que ver con la selección de los instrumentos, pues la mayoría son de corte asistencialista. Y el tercer problema corresponde a la redundancia de instrumentos usados para implementar los programas y para subsanar las necesidades de los jóvenes.

En primer lugar, la mayoría de instrumentos están focalizados en la población que puede acceder a los programas del primer nivel. El 74% de los instrumentos están siendo ejecutados en el nivel de políticas universales, y como se ha visto hasta el momento, están dirigidos a los mismos jóvenes de la ciudad, es decir, a jóvenes organizados que cumplen con los requisitos establecidos en los programas y conocen las dinámicas del sector público para acceder a estos.

Además, el 18% de los instrumentos están ubicados en el segundo nivel, enfocado en las políticas de protección. Por medio de estos instrumentos, el Estado trata de solucionar algunos problemas que han surgido de las fallas del primer nivel y que generan población vulnerable al conflicto o a problemas de salud.

Finalmente, en el tercer nivel de acción sólo se presentan tres instrumentos de gobierno, que representan el 9% de la intervención. Estos instrumentos están dirigidos a población vulnerada que se encuentra en situación de calle o jóvenes en situación de cárcel, aunque en menor escala, es decir, se pudo percibir que la acción del Gobierno, aunque está directamente ejecutada por éste, es muy débil (ver Tabla 10.10). Esto muestra que hay mucho por hacer en este campo. La mayoría de los instrumentos son por demanda o para las poblaciones universales, pero parece faltar mucho más esfuerzo del Estado por localizar una población problema o por recaudar información. Si se quiere adelantar una política más fuerte para ayudar a los jóvenes en riesgo, es importante que se tenga en cuenta que “a mayor precisión del instrumento, más compleja y costosa es su administración” (Linder y Peters, 1993: 18). La coordinación de todos estos programas desagregados para jóvenes en riesgo, así como la recolección de su información, debería ser una responsabilidad liderada por la Secretaría de la Juventud.

_Tabla 10.10: Niveles de acción por instrumentos de gobierno

	Total de instrumentos	Porcentaje
Nivel I políticas universales	25	74%
Nivel II políticas de protección	6	18%
Nivel III políticas de recuperación	3	8%
Total	34	100%

_Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, en la implementación de los programas, el Gobierno es asistencialista, pues como se puede constatar en la Tabla 10.11, la mayoría de instrumentos utilizados son ayudas a los jóvenes. De este problema se derivan dos cuestionamientos sobre la selección de instrumentos, es decir, sobre por qué se eligen unos tipos de instrumentos por encima de otros. Por un lado, como sostienen Linder y Peters (1993), la selección del instrumento está relacionada con la forma en que el tomador de decisiones o el operador del programa están entendiendo el contexto y los problemas que surgen con la población joven. En este sentido, las entidades gubernamentales involucradas en temas de juventud perciben que los problemas de los jóvenes, especialmente los relacionados con seguridad, convivencia y derechos

humanos, se solucionan mediante incentivos económicos o materiales, o por medio de campañas de concientización. Además, la preocupación directa del Estado, esto es, la implementación de programas por parte del Gobierno (gobierno directo) se hace principalmente en las políticas de protección.

Otra explicación que se puede dar a la selección de instrumentos de tendencia asistencialista es la comodidad y la familiaridad del Gobierno con ciertas herramientas de ejecución de las políticas. Siguiendo nuevamente a los autores Linder y Peters (1993), los gobiernos tienden a elegir las mismas herramientas que les han funcionado en otras ocasiones. En este sentido, las prácticas asistencialistas con la población joven han sido un factor común en los últimos gobiernos; tal razón lleva a la escogencia de incentivos materiales o económicos para corregir los comportamientos o cambiar las conductas de los jóvenes de Medellín. Sin embargo, es claro que cuando las viejas soluciones no funcionan totalmente, se deben buscar nuevas opciones. Es éste un reto que le podría implicar a Medellín hacer un trabajo serio de política comparada para buscar nuevas soluciones, partiendo de lo que se ha hecho en otros lugares del mundo.

_Tabla 10.11: Niveles de acción por tipos de instrumentos

	Tipos de instrumentos más utilizados
Nivel I políticas universales	Información pública, incentivos materiales o económicos, corporaciones gubernamentales y empresas públicas, contratación
Nivel II políticas de protección	Incentivos económicos y materiales, gobierno directo
Nivel III políticas de recuperación	No se encontró un instrumento predominante

_Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, los instrumentos de gobierno demuestran un desgaste en la gestión institucional, ya que son redundantes. Es decir, al interior de la Alcaldía de Medellín se están ofreciendo diferentes programas, desde distintas entidades; que tienen un mismo propósito; por ejemplo, se crean varios programas para atender a los jóvenes en riesgo de iniciar carreras criminales. Dichos programas se ejecutan de una misma manera, a través de un mismo instrumento, a saber: la entrega de incentivos económicos o materiales.

Sin embargo, debido a los pocos sistemas de evaluación y monitoreo que tiene la Administración municipal, no hay forma de comprobar si la entrega de esos incentivos es efectiva o no, y permite alcanzar los objetivos trazados. Esta afirmación no se puede generalizar, ya que los programas que promocionan el deporte y la cultura como estilos de vida han utilizado los incentivos materiales como un modo de premiar la excelencia de los jóvenes.

En conclusión, si bien hay una diversidad de instrumentos de gobierno mediante los cuales se intervienen los jóvenes de la ciudad, su implementación no es apropiada. Por un lado, la mayoría de los instrumentos son dirigidos a la población que se ubica en el primer nivel de políticas (problema de focalización) y ello no asegura que todos los jóvenes sean cubiertos ni que se tenga que recurrir a políticas de protección o recuperación. Además, los instrumentos más utilizados son los de corte asistencialista, con lo cual se genera una dependencia de los jóvenes hacia el gobierno local y no asegura la consecución de los objetivos del programa. Por último, los instrumentos son redundantes, es decir, se interviene de la misma forma a través de diferentes programas.

Por otro lado, se identifica que no hay una diferencia entre la forma como intervienen los jóvenes de los niveles uno, dos y tres. En otras palabras, la población vulnerable y vulnerada se atiende de la misma manera que a la población universal, por medio de subsidios e incentivos materiales o económicos, como si estos fueran la receta de atención para los jóvenes de la ciudad.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, ed. (2013), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Beam, David y Timothy Conlan (2002), "Grants", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Cordes, Joseph (2002), "Corrective taxes, Charges, and Tradable Permits", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1992), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva Brunswick - Londres, Transaction Publishers.

De Bruijn, Hans y Ernst F. ten Heuvelhof (1997), "Instruments for Network Management", en: Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage Publications.

Feldman, Ron (2002), "Government Insurance", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Hoogland, Ruth y Lester Salamon (2002), "Purchase-of-Service Contracting", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Howard, Christopher (2002), "Tax Expenditures", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Kelman, Steven (2002), "Contracting", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Kirschen, Étienne Sadi *et al.* (1964), *Economic Policy in our Time*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.

Leman, Christopher (2002), "Direct Government", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Linder, Stephen y Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, enero-junio.

May, Peter (2002), "Social Regulation", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Mosher, Frederick (1980), "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review*, vol. 40, núm. 6, noviembre-diciembre.

Peters, Guy (2002), *Governance: A Garbage Can Perspective*, Viena, Institute of Advance Studies.

Salamon, Lester (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, vol. 29, núm. 3, verano.

_____ (2002), "Economic Regulation", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Shuck, Peter (2002), "Tort Liability", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Sidney, Mara (2007), "Policy Formulation: Design and Tools", en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Sørensen, Eva y Jacob Torfing, eds. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Stanton, Thomas (2002), "Loans and Loans Guarantees", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Stanton, Thomas y Ronald Moe (2002), “*Government Corporations and Government-Sponsored Enterprises*”, en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Steuerle, Eugene y Eric Twombly (2002), “*Vouchers*”, en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Weiss, Janet (2002), “*Public Information*”, en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

11 >>

Coordinación
más allá de las
jerarquías:

*la metagobernanza
de la Política
Pública de
Juventud*

Santiago Leyva

Claudia Mejía Betancur

Introducción

Como ya se señalaba en el capítulo anterior, entre más actores intervengan en la ejecución de una política, ésta será más compleja y, por lo tanto, existirá una mayor posibilidad de que se presente un fallo de implementación (Wildavsky y Pressman, 1973). Más actores implican más puntos de vista y, por ende, una mayor posibilidad de que las definiciones de los problemas y las metas se vuelvan difusas y variadas. En términos generales, a más puntos de decisión y mayor número de actores con voz, existe una mayor complejidad (Jaime *et al.*, 2013: 106)

Éste es justamente uno de los retos ineludibles de la intervención del Estado en los temas de juventud. La implementación de esta política pública incluye la acción de un número muy grande de actores (desde el sector público, agencias nacionales, secretarías y operadores; y desde la sociedad, ONG, colegios, universidades, etc.). Con toda esta diversidad, se puede ver claramente que es ésta una política en la que la coordinación abierta cumple un papel muy importante. Ahora, no estamos claramente frente al modelo de coordinación por comando y control, que sólo es posible en las jerarquías (ver capítulo anterior), sino ante a un modo mucho más abierto que llamaremos *metagobernanza*.

En la Política de Juventud, los medios parecen no estar demasiado claros, a pesar de que existe cierto consenso sobre el ideal del joven al que se quiere llegar con ella. Esto implica que existe relativa incertidumbre sobre qué conocimiento es el más importante sobre los jóvenes. Cabe recordar que la Política de Juventud de la ciudad tiene una historia de un poco más de 20 años, pero sólo desde el primer lustro del 2000 se desarrolla directamente por la Alcaldía de Medellín, y tan sólo desde el 2012 surge la Secretaría de la Juventud. Con esto queda claro que estamos en un área relativamente nueva, que no ha tenido mucha relevancia institucional y en la que los problemas apenas están encontrando un lugar en la agenda gubernamental, aunque todavía de manera muy fragmentada.

La complejidad ha llevado a que los temas de juventud se deban intervenir por múltiples actores (incluyendo secretarías) al mismo tiempo. Se trata de un área de frontera en la que convergen múltiples actores funcionales/sectoriales. En los temas de juventud entran la educación, la salud, la seguridad, la cultura, la convivencia, el empleo, la movilidad, etc., es decir que la juventud, como política pública poblacional, es un área transversal, en la que múltiples arenas relativamente delimitadas se conectan entre sí. En este sentido, al ser una política del ciclo vital, es un área que no se puede coordinar jerárquicamente, de la manera como se podría hacer en educación o salud. Se trata de un área en la que la coordinación abierta (no jerárquica) es necesaria, por su propia condición de ser una política del ciclo vital.

Adicional a lo anterior, la evaluación de la política que se desarrolla en este libro parece ser un buen momento para reabrir el debate por los fines. Como ya hemos dicho, existe un consenso sobre las posibilidades de trabajar con una juventud participativa, emprendedora, activa en lo cultural y deportivo, y con un amplio interés en la educación formal. ¿Pero qué pasa con los jóvenes que no se ajustan claramente a este ideal? Por ejemplo, ¿qué sucede con aquellos jóvenes que se encuentran ya en carreras criminales o en situación de cárcel? ¿Qué ocurre con aquellos que no les interesa proseguir en una educación universitaria o que no quieren participar en espacios como el PP Joven? Finalmente, ¿cómo llegar a aquellos que satisfacen su demanda de bienes a través de la oferta privada?

De ahí la importancia de hacer un análisis de la coordinación en torno a la política. En este orden de ideas, en este capítulo se hace un análisis profundo sobre la coordinación de las entidades públicas en torno a la política. Para ello, se tiene como base un marco teórico en el que se reconstruyen los desarrollos acerca de la coordinación, la gobernanza y la metagobernanza, como estrategias mediante las cuales el sector público optimiza sus esfuerzos para lograr los resultados esperados con las políticas, los programas y los proyectos que implementa.

Luego se efectúa un análisis sectorial, en el que se identifican los esfuerzos y las apuestas de la Secretaría en temas de coordinación, especialmente de aquella coordinación que se da a través de espacios formales e institucionalizados de interacción. Dicho análisis se lleva a cabo por temas y sectores, identificando, además, los tres niveles diferenciados de intervención estatal.

Los principales hallazgos tienen que ver con el hecho de que existe un desgaste organizacional, debido a que la coordinación se ha concentrado en espacios de coordinación formales en torno a temas muy amplios y, en cierto sentido, muy desligados de los programas, pero, al mismo tiempo, esos espacios no tienen mucha efectividad. Otro de los hallazgos importantes tiene que ver con el hecho de que la mayoría de los espacios de coordinación se relacionan con programas del nivel universal, concentran la oferta, y marginan de ésta a la mayoría de los jóvenes. Esto hace necesario retomar la preocupación por ciertas poblaciones y por programas específicos en temas de articulación, buscando tener un efecto más claro sobre la realidad de los jóvenes.

Coordinación y metagobernanza

Ante la realidad de la Política de Juventud, surge entonces la pregunta: ¿qué tipos de problemas de coordinación emergen en estos ambientes de implementación

abiertos? El más claro es el de la definición de una agenda común, asunto que se trata en el campo de estudio de las políticas públicas desde la misma discusión entre pluralistas y elitistas. Sin embargo, es la literatura del giro argumentativo de las políticas públicas (v. gr. Majone; Fisher) la que va a señalar que, en los entornos abiertos, los problemas se convierten en construcciones sociales disputadas, y sobre las cuales siempre coexisten múltiples interpretaciones. Este giro resalta que tanto los problemas sociales, como sus soluciones, no son completamente objetivos, sino que dependen de la manera como los actores involucrados los construyan, por medio de interacciones discursivas y producción de sentido. Hisschemöller y Hoppe (1995) señalan que los problemas sociales involucran, en su formulación, tanto valores normativos (ideas, ideales y metas) como hechos concretos o científicos, que son de carácter más objetivo. Más aún, William Laffert (1999) explica que esto puede llevar a que en un entorno de implementación abierto surjan también múltiples visiones divergentes sobre el problema y los medios para resolverlo, lo cual crea problemas en el proceso de implementación. Cuando esto ocurre, las políticas públicas (como la de Juventud) pueden volverse un cascarón vacío, sin un significado común para todos los actores que trabajan en ellas. Con esto se puede tener la falsa sensación de que muchos actores se ocupan de lo mismo, cuando en realidad todos están apuntando a objetivos diferentes y, en ocasiones, también contradictorios, y además interviniendo por medio de instrumentos sin ninguna coordinación.

Para entender los diferentes escenarios que surgen al combinar el grado de consenso que hay sobre el problema y sobre sus soluciones, Laffert produjo una matriz que contiene cuatro posibles combinaciones (ver Tabla 11.1). El primer escenario está dado por una situación en la que existe un consenso sobre los valores e ideas en torno a un problema y sobre las posibles soluciones al mismo; cuando esto ocurre, los actores pueden actuar de manera coordinada, aun en un sistema abierto. El segundo y tercer escenario está dado por casos en los que alguno de estos dos criterios no se cumple (lo que puede ocurrir con facilidad); en estos dos escenarios se darán problemas moderadamente estructurados, en los cuales se encontrarán mayores dificultades de implementación en sistemas abiertos. En caso de que exista un consenso sobre los fines (valores, ideologías, metas, etc.) será necesario fijar la atención en los problemas que puedan resultar de las distintas políticas y se debe negociar sobre los medios para llegar a ese fin, con el objetivo de promover una alternativa específica. Por el contrario, en los casos en los que el consenso está en las soluciones, es necesario que la evidencia empírica producida por la evaluación de políticas sirva para estructurar un punto medio en el que las partes se acomoden a ciertos métodos comunes para resolver el problema, aun sin tener consenso sobre un objetivo común.

Finalmente, el cuarto escenario ilustra una situación en la que no existe un consenso sobre los fines, ni tampoco un conocimiento confiable sobre las mejores soluciones. En este caso, los problemas se abordan de manera totalmente desestructurada, lo cual trae como consecuencia la dispersión en su tratamiento, la multiplicación de esfuerzos y poca coherencia interna de las políticas.

Tabla 11.1: Tipos de consenso sobre los problemas y sus soluciones

		Consenso sobre normas o valores relevantes	
		No	Sí
Certeza sobre el conocimiento relevante	No	Problemas desestructurados	Problemas moderadamente estructurados (Fines)
		La ciencia como reconocedora de problemas	La ciencia como precursora
		Las políticas como aprendizaje	Las políticas como negociación
	Sí	Problemas moderadamente estructurados (Medios)	Problemas estructurados
		La ciencia como mediadora	La ciencia como herramienta para resolver problemas
		Las políticas como acomodación	Las políticas como reglas

Fuente: Adaptada de Laffert, William M. (1999), *“The Pursuit of Sustainable Development: Concepts, Policies and Arenas”*, *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 2, abril.

En el caso de un área de política como la de juventud, parece existir cierto consenso en los fines. La ciudad ha desarrollado, en los últimos 10 años, una estrategia de promoción de una juventud participativa, emprendedora, activa en lo cultural y deportivo, y con espacios para la inserción académica a nivel universitario. De esta manera, existe un consenso relativamente amplio en ver a los jóvenes como actores estratégicos que “desde su singularidad y sus iniciativas, construyen democráticamente el tejido social de la ciudad” (Medellín, Concejo de Medellín, 2006: 1). Sin embargo, los problemas parecen estar más relacionados con los medios para alcanzar este objetivo común. Cada secretaría ha desarrollado sus propias políticas, sin que necesariamente exista un consenso sobre las causalidades que intervienen, y sobre la relación existente entre programas. Con esto se puede ver que el papel de la Secretaría de la Juventud es fijar la atención en los problemas que puedan resultar de la implementación de distintas soluciones. Esta Secretaría debe desempeñar un papel claro en concertar con los distintos actores la escogencia de soluciones probadas, que sean articuladas entre sí. Para ello, su función central

debe ser la de la evaluación de las políticas aisladas de las distintas secretarías. La evaluación debe partir de la integralidad de los jóvenes, pues realmente la Secretaría de la Juventud es la única que los puede ver de manera integral. Dado lo anterior, el rol a desarrollar es el de lo que más adelante se denomina *metagobernanza*, es decir, la creación y el mejoramiento de las condiciones para que otros actores trabajen en su propio quehacer.

Lo más común entonces es encontrar que existen múltiples actores que intervienen, sin que esto signifique que ellos comparten realmente consenso sobre los medios para solucionar los problemas de los jóvenes. La juventud y sus problemas se leen generalmente desde la perspectiva funcionalista de áreas como la salud, la educación, la política carcelaria o la política del deporte. Con esto se pierde la posibilidad real de tener una política de juventud que mire integralmente los jóvenes y que pueda intervenir de manera directa los casos más importantes. Con esto, la sensación que tienen los sujetos de la política (los jóvenes en este caso) es la de ser objetos de intervenciones desorganizadas e incoherentes, en las que son tratados como objetos de múltiples políticas sectoriales, sin que nunca sean mirados en forma integral.

De lo anterior se desprende que uno de los problemas cruciales de la Política de Juventud es construir un marco compartido para entender el problema (*problem framing*), que les permita a los actores, que se encuentran en muy diversas arenas y áreas funcionales, compartir prioridades y análisis sobre las causas y los efectos de los problemas juveniles que pretenden intervenir. Para Ward, Donaldson y Lowe, el llamado *problem framing* “implica el uso selectivo del conocimiento y la información acerca de un problema y de las relaciones causales que lo rodean, para darle significado y para hacerlo administrable” (2004).

La coordinación como metagobernanza

La literatura de la metagobernanza busca retomar la discusión de las herramientas de coordinación de las jerarquías (comando, control e información) en el contexto de entornos de implementación abiertos a contratistas, mercados y múltiples agencias gubernamentales (Peters, 2005; Jessop, 2002). Peters (2005: 5) señala que algunos elementos del giro a la metagobernanza recuerdan el giro hacia los estudios de implementación en los años 70, debido a que este último surge para solucionar los problemas de la gestión por jerarquías, mientras que la metagobernanza aparece en la primera década del 2000 para explorar los problemas del gobierno por redes abiertas de implementación. En este sentido, la metagobernanza busca plantear una solución para los fallos de gobernanza, por medio de mecanismos más suaves, como

la “persuasión y la fijación de estándares comunes, más que en la fijación de reglas formales” (Peters, 2005: 5).

La gobernanza y la Nueva Gestión Pública han permitido involucrar a muchos actores en la resolución de problemas. En áreas como juventud se haría difícil pensar en una intervención exclusivamente jerárquica, porque en ella participan múltiples secretarías municipales, agencias nacionales e implementadores privados y públicos. Todos estos actores dan la posibilidad de desarrollar políticas para esta área, que serían imposibles de abordar de manera monopólica desde la Secretaría de la Juventud. Sin embargo, el problema es que la dificultad de implementación se eleva al aumentar el número de actores. Esto necesariamente produce una mayor complejidad, y requiere alguna forma de coordinación que sirva para asegurar la coordinación de los actores no jerárquicos.

Dentro de los elementos que resultan claves para entender la gobernanza se encuentran las *interacciones en entornos abiertos*, definidas como “una relación de influencia recíproca entre dos o más actores” (Jan Kooiman, citado por Vera, 2012: 22). Dichas interacciones, según lo explica Vera (2012), se dan en un nivel estructural y en otro de acción. El primero está relacionado con las instituciones, las reglas y los procedimientos que delimitan el relacionamiento entre actores, mientras que el segundo se refiere a los objetivos y propósitos que las partes definen en conjunto. En términos generales, el primer tipo de interacciones son aquellas que están mediadas por algún tipo de formalidad, mientras que las segundas son las que se dan de manera informal, bilateral y entre las personas interesadas.

Así que el giro hacia la metagobernanza es un llamado a fortalecer “coherencia y dirección” cuando se opera en redes abiertas de implementadores (Peters, 2005: 5). Se trata, ante todo, de aumentar la coherencia de las políticas en entornos en los que intervienen múltiples actores (Peters, 2005: 2). Para esto es crucial que la entidad pública que pretende adelantar el rol de metagobernador tenga en cuenta su responsabilidad en *la escogencia y coherencia interna* de las metas (Peters, 2005: 3). Ésta es la actividad política por excelencia, que debe estar unificada en un área de políticas con múltiples actores, pues, si no, se corre el riesgo de dispersión. Igualmente, el metagobernador debe cumplir un papel importante en la incorporación y la diseminación de (nuevas) políticas entre los actores involucrados; este ejercicio debe ir desde la promoción de una nueva legislación, hasta la discusión y la diseminación de nuevas ideas para enfrentar problemas públicos (Peters, 2005: 4). Por último, el ejercicio de la metagobernanza implica desempeñar un papel en la “evaluación y la retroalimentación”, pues esto ayuda a reevaluar malos instrumentos y enfoques, y a reabrir discusiones cuando se hace necesario (Peters, 2005: 4).

Peters señala que todo esto viene a reconfigurar el problema de la agencia, de tal manera que la pregunta de investigación es: “cómo [...] los gobernadores de la metagobernanza pueden controlar a sus agentes de manera efectiva, y [...] qué nivel de control quieren éstos ejercer” (2005: 5).

Desde esta óptica, el giro a la metagobernanza implica pasar a las nuevas formas de poder que “confían en la persuasión y en la fijación de estándares, más que en reglas formales” (Peters, 2005: 5). Más allá del comando, el control y la información central, que son las tres herramientas clásicas de la coordinación por jerarquías, la metagobernanza implica, más bien, la existencia de un gobernador temático que construye su información de abajo hacia arriba (*bottom up*), dado que realmente los distintos agentes implementadores tienen la información más directa y conocen de primera mano los problemas. Se trata entonces de ir construyendo sentido, en medio de dinámicas emergentes y problemas no determinados; esto, sin dejar que los múltiples actores vayan cada uno en solitario (Peters, 2005: 8).

El argumento clásico que menciona Peters para promover la gobernanza de redes es que las organizaciones desde abajo pueden tener un entendimiento más adecuado de los problemas:

La pregunta central que se crea de esta discusión es cómo nivelar la capacidad de coordinación que está presente en la base del sistema de gobernanza, con la necesidad de suplir una dirección común a las políticas [...] El trabajo [...] de la metagobernanza es entonces encontrar la forma de unir este círculo aparente (2005: 7).

Para esto, Peters (2005: 7) señala varios métodos: 1) involucrar a los diferentes actores en el proceso de coordinación; 2) “delegación de algunos poderes a los miembros del sistema, aunque en un contexto de metas claras, o quizás para ponerlo mejor, metametas (*metagoals*)”; 3) involucrar a las redes de actores como *monitoring devices* (2005: 8). La idea de los instrumentos de *soft governance* es que los gobiernos “puedan entrar a intervenir en espacios donde los mandatos de los gobiernos son débiles” (2005: 9), de tal manera que “generan costos y oposición mínima”.

¿Cómo se puede metagobernar?

Al modelo de gobernanza se han añadido otros modelos que se enfocan en proponerle al Estado un papel más de articulador que de ejecutor de las políticas públicas o de programas dirigidos a la sociedad. La teoría de la metagobernanza aparece como una gobernanza de orden superior, que trasciende las formas concretas de gobernanza,

mediante la cual la vida social y económica se regula, está en forma y se transforma (Sorensen y Torfing, 2009). Por lo tanto, la gestión pública está concebida en tres niveles: el primer nivel es donde se toman las decisiones a partir de problemas políticos específicos; el segundo nivel es donde hay un sistema de gobierno que empieza a configurarse en redes de gobernanza, y el tercer nivel es en el que es posible aplicar el modelo de metagobernanza, ya que allí se articulan las entidades que prestan bienes y servicios a la sociedad. Dicho modelo cuenta con herramientas o instrumentos que les permiten ejecutar las políticas, y que apuntan a fortalecer las redes de gobernanza, que se generan alrededor de relaciones de cooperación entre los actores que están involucrados en la toma de decisiones.

Un primer instrumento de metagobernanza es el diseño de la red, la cual implica determinar un enfoque para la política, la composición de dicha política y el proceso institucional que se lleva a cabo para la implementación de ésta. Un segundo instrumento es enmarcar la red, en el que las entidades buscan establecer las metas políticas, las condiciones fiscales, las bases legales y el discurso. El tercer instrumento se refiere a la gerencia de las redes, que tiene como objetivo que se reduzcan las tensiones o los conflictos que se puedan generar entre los actores, de manera tal que se puedan disminuir los costos de transacción. Un cuarto instrumento tiene que ver con la participación de la red, la cual utilizan las entidades para ser un actor más dentro de la arena política, determinar la agenda y la viabilidad de ciertas decisiones; es allí donde comparten con los otros actores en igualdad de condiciones.

En suma, esos instrumentos están orientados a generar mayor información y mejores condiciones de comunicación dentro del sector público, de modo que establecen la necesidad de crear espacios en donde se produzca continuamente conocimiento sobre determinados temas. Además, dentro de esas redes se producen formas para conciliar las diferencias o intereses encontrados, y algunas maneras de empoderar a los actores que “menos poder” tienen, es decir, crear igualdad de condiciones. Así mismo, les permite a las entidades públicas construir historias y articularse a partir de éstas; en otras palabras, alrededor de las políticas, los proyectos, los programas o los planes del Gobierno, se pueden construir historias (*storytelling*), que sirven para determinar los enfoques o el carácter de esas políticas.

El análisis de los datos

En el trabajo de campo se realizó un análisis sectorial, intentando identificar los esfuerzos y las apuestas de la Secretaría de la Juventud en temas de coordinación,

especialmente de aquella coordinación que se da a través de espacios formales e institucionalizados de interacción. Para ello se tuvo acceso a una base de datos creada por la Secretaría, en la que se especificaban los espacios de este tipo a los que efectivamente se asistía. Esta información se complementó con entrevistas con funcionarios y miembros del equipo temático de la Secretaría, buscando identificar el rol que ella cumplía en ciertas interacciones que tiene con otros actores y la importancia que desde su planteamiento interno les otorga a éstas. Además, se buscaba identificar su operatividad, para lograr priorizar los esfuerzos de la Secretaría. Asimismo, la información entregada por la Secretaría se contrastó con las percepciones de los servidores públicos de otras secretarías o instancias de la Administración, buscando identificar la percepción que ellos tienen sobre la gestión que realiza la Secretaría y el rol que, según ellos, debería asumir en términos de coordinación e interlocución en diferentes escenarios.

Lo primero que se identifica es que algunos temas importantes, en los que se han establecido procesos de trabajo articulado con otras dependencias de la Administración, son:

- Con la Personería de Medellín, en torno a los asuntos logísticos de las reuniones de instalación de la Plataforma de Juventud.
- Con la Contraloría General de Medellín, en la convocatoria y la elección de los contralores escolares.
- Con el ICBF se encuentran en espacios como el Comité de Política de Infancia y Adolescencia, aunque por el momento no tienen relación directa.
- Con la Secretaría de Inclusión Social, en la articulación de los planes de acción de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia, y Familia, así como en el acompañamiento al programa Ícaro. Además, la Secretaría de la Juventud participa de su mesa de reclutamiento.
- Con la Secretaría de Gobierno, en torno al programa Jóvenes por la Convivencia se ha tenido una incidencia a nivel de los lineamientos.
- Con la Secretaría de Seguridad, en torno a la actualización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia, y en el proceso de reestructuración de la Secretaría de la Juventud se ha obtenido retroalimentación.
- Con la Secretaría de Participación Ciudadana, alrededor de las Escuelas Juveniles de Participación.
- Con la Secretaría de Desarrollo Económico, en la difusión de su oferta entre los jóvenes.

- Con el Inder participan, conjuntamente, de la Mesa del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PICS); este organismo piensa que sería importante asistir a la Mesa de resiliencia y juventud. Además, han tratado de asistir a los diferentes espacios sobre jóvenes, aunque no han podido hacerlo de manera continua.
- Con la Secretaría de las Mujeres, en torno al concurso Mujeres Jóvenes Talento en la conformación del grupo de jurados, la construcción de las bases de criterios de evaluación y en la divulgación del concurso en las diferentes zonas de la ciudad.
- Con Metrosalud se han articulado en torno al proyecto de Servicios Amigables para Jóvenes, en temas como la prevención del embarazo adolescente para eventos como la Semana de la Juventud.
- Con la Secretaría de Cultura, en la planeación de Altavoz y las comisiones accidentales en el Concejo, en torno a dicha política, ya que cuando era subsecretaría, era la instancia de Juventud la que ejecutaba este programa; por esta razón tiene la experiencia acumulada.

Más adelante se hizo un análisis por sectores o temas, en el cual se buscó cruzar la información existente de instrumentos e interacciones en torno a la juventud, examinando la conexión entre ellos y el nivel de prioridad que dichas interacciones tienen para la Secretaría, clasificándolos en apuestas, cuando eran asuntos estratégicos, y no prioritarios, para los temas que no tienen tanta importancia para los objetivos de la Secretaría, pero en torno a los cuales se dedica algún tipo de esfuerzo. Igualmente, esos espacios se examinaron en tres niveles: el primero es el de las políticas generales y universales dirigidas a la población de la ciudad; en el segundo nivel se encuentran los programas dirigidos a población vulnerable, que difícilmente accede a los programas del primer nivel o cuyas necesidades no pueden ser satisfechas por medio de programas universales, y el tercer nivel se refiere a espacios de coordinación relacionados con políticas dirigidas a poblaciones que han sido en gran medida excluidas de la atención estatal, lo que les ha generado graves afectaciones en sus derechos y en el desarrollo de sus proyectos de vida. Esto permitió hallar las necesidades y falencias en materia de coordinación, para hacer algunas recomendaciones al respecto.

Educación, cultura y deporte

En el área de educación existen espacios formales, que tienen que ver principalmente con la educación básica y media, en asuntos relacionados con las instituciones educativas públicas que ofrecen un servicio universal a los niños y jóvenes de la ciudad, como el Comité de convivencia escolar y la Mesa con el personero de Medellín (ver Tabla 11.2).

_Tabla 11.2: Coordinación en educación

Nivel	Instrumentos	Interacciones	Nivel de prioridad
I	Fondo camino a la educación superior		Apuestas
	Becas a mejores bachilleres		
	Olimpiadas del Conocimiento		
	Tiquete Estudiantil		
	Prácticas de excelencia		
	Enlaza Mundos		No prioritario
	—	Medellín ciudad inteligente	
	Nutrición Escolar	—	No prioritario
	Escuelas para la vida	Entrada a los colegios	Apuesta
	Jornada complementaria	—	No prioritario
	Educación complementaria, técnica y tecnológica		
		Comité de convivencia escolar	Apuesta
		Mesa con el personero (Mesa de participación en educación)	No prioritario
Educación en extraedad	Trabajo conjunto con el Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación (CEPAR) Redes de información	Apuesta	
Escuela del Maestro		Apuesta	
II	Jóvenes con Futuro	Asesoría técnica	No prioritario

_Fuente: Elaboración propia.

En términos de prioridades, en su articulación con las instancias responsables del tema de educación se encuentra el Comité de convivencia escolar. Por su parte, la Mesa con el personero de Medellín está dentro de los asuntos no prioritarios. Además, los instrumentos que generan algún tipo de interacción en el nivel de acción son aquellos que tienen que ver con la financiación de la educación superior a través de préstamos o becas, y también hay una apuesta importante por garantizar la cobertura de educación en extraedad, para lo cual se interactúa con las instituciones educativas y el CEPAR. En términos de calidad educativa, la interacción más importante se da alrededor de la Escuela del Maestro.

En esta área, la influencia de la Secretaría sobre los programas es muy poca, dado que las directrices en materia de educación están determinadas a nivel nacional, y el presupuesto está muy delimitado en su destinación final. Igualmente, hay ausencia de interacciones en algunos temas prioritarios relacionados con instrumentos universales.

En el área de cultura se dan interacciones importantes en lo que tiene que ver con las Redes Artísticas a través del Consejo Municipal de Cultura; asimismo, se colabora con la organización del festival Altavoz. Además, se asesoran y se les da gran importancia a los museos y a la Red de Bibliotecas Públicas, como programas que complementan la formación de los jóvenes y los alejan de estilos de vida no deseados, como la participación en grupos criminales. En lo que tiene que ver con el deporte y la recreación, con las Escuelas Populares del Deporte se ofrecen diversos espacios a la juventud. Estas interacciones se dan en el primer nivel de las políticas universales, dado que estos programas indirectamente tienen un componente importante de prevención, pero su cobertura es esencialmente universal (ver Tabla 11.3).

También es de destacar que en el tema de cultura muchas de las interacciones se dan directamente al nivel de los secretarios, y no pasan necesariamente por los temáticos que se ocupan de esta área. En ella, la influencia que se logra desde la Secretaría de la Juventud tiene que ver con algunos detalles logísticos u operativos, pero no sobre los enfoques y objetivos de los programas.

Tabla 11.3: Coordinación en cultura y deporte

Nivel	Programa	Interacciones	Nivel de prioridad
I	Altavoz	Comisiones accidentales del Concejo, organización del evento	Apuesta
	Red de Escuelas de Música	Consejo Municipal de Cultura	Apuesta
	Red de Danza		Apuesta
	Red de Escritores Escolares		Apuesta
	Red de Artes Visuales		Apuesta
	Red de Artes Escénicas		Apuesta
	Juego Literario		—
	Becas para la creación artística y cultural	—	No prioritario
	Becas para intercambio	—	No prioritario
	Escuelas Populares del Deporte	Participación en comités	Apuesta
	Festival carros de rodillos	—	No prioritario
	Indercolegiados de porrismo	—	No prioritario
	Juegos deportivos universitarios	—	No prioritario

_ Tabla 11.3: Continuación

Nivel	Programa	Interacciones	Nivel de prioridad
	Juegos Ciudad de Medellín	—	No prioritario
	Adrenalina	Cooperación informal	Apuesta
	Juegos corregimentales	—	No prioritario
	Nuevas tendencias deportivas	—	No prioritario
	Aeróbicos barriales	—	No prioritario
	Nocturnos y madrugadores saludables	—	No prioritario
	Caminadas por Medellín	—	No prioritario
	Deporte sin límites	—	No prioritario
	Red de Bibliotecas Públicas	Subsecretaría de bibliotecas y patrimonio	Apuesta
	Museos		Apuesta

_ Fuente: Elaboración propia.

Salud

En materia de salud (ver Tabla 11.4), existen espacios como el Comité de salud mental, la Mesa de Coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Gobernación de Antioquia, que se refieren a políticas generales para el bienestar de los jóvenes de la ciudad. Por otra parte, también son importantes la Mesa de resiliencia y juventud y la Mesa de embarazo adolescente, como espacios en los que se piensa sobre una población mucho más específica que se queda por fuera de los programas universales y que se encuentran en condiciones susceptibles de vulneración de derechos y de ver frustrados sus proyectos de vida.

En este tema, las apuestas de la Secretaría se concentran en la Mesa de resiliencia y juventud, y el Comité de salud mental. En este mismo orden de ideas, sus interacciones privilegian a los actores que trabajan temas de salud pública, como la prevención del embarazo y salud sexual de los jóvenes, y la prevención y el tratamiento de las adicciones, por lo cual se relacionan en especial con los operadores de Servicios Amigables para Jóvenes, y Medellín Sana y Libre de Adicciones.

La coordinación en esta área ha permitido principalmente un impacto en la metodología de Medellín Sana y Libre de Adicciones, y un acompañamiento importante a su proceso. Igualmente, ha buscado darle continuidad, dentro de la política, a Servicios Amigables, que por ahora opera sólo como un proyecto. Sin embargo, la relación ha estado muy centrada en los operadores externos que ejecutan estos programas, no en el direccionamiento estratégico de los mismos, que se lograría desde una interacción entre las instancias políticas de decisión.

Tabla 11.4: Coordinación en salud

Nivel	Instrumentos	Interacciones	Nivel de prioridad
I	Servicios Amigables para Jóvenes	Acompañamiento	Apuesta
	Escuelas y Colegios Saludables	—	Apuestas
	Medellín Sana y Libre de Adicciones	Red de salud sexual y reproductiva, Comité de salud mental	Apuestas
	—	Coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, OIM y Gobernación de Antioquia	No prioritario
II	—	Mesa de resiliencia y juventud	Apuestas

Fuente: Elaboración propia.

Empleo

En materia de empleo juvenil, los espacios formales que ha identificado la Secretaría tienen que ver con la creación de oportunidades laborales para los jóvenes, como la Mesa de fortalecimiento ocupacional, la Mesa para fortalecer alianza SENA, la Mesa de productividad y competitividad, el Comité del Observatorio Regional de Mercado del Trabajo (ORMET), la Mesa departamental para el trabajo decente, los cuales se ubican en el primer nivel. Por su parte, existe un comité en el segundo nivel, que se ocupa de la prevención y la erradicación del trabajo infantil (ver Tabla 11.5).

En las interacciones se le apuesta principalmente al Comité Técnico Interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil, la Mesa de fortalecimiento ocupacional - Oportunidades de oferta laboral a jóvenes, la Mesa de productividad y competitividad, y al Comité ORMET. La Secretaría asiste a la Mesa departamental para el trabajo decente, pero tiene un papel pasivo, mientras que, dado que en este momento no está funcionando, la Mesa para fortalecer alianza SENA no es una prioridad.

Las interacciones informales alrededor de los programas tienen que ver con esfuerzos que realiza la Secretaría por difundir convocatorias, como el Concurso Capital Semilla, y la importancia de los Cedezos como herramientas para llegar hasta los territorios con la difusión de la oferta institucional. Asimismo, la Secretaría ha participado en la conformación del jurado y los lineamientos de juzgamiento para Mujeres Jóvenes Talento, trabajando de la mano de la Secretaría de las Mujeres.

**_COORDINACIÓN MÁS ALLÁ DE LAS JERARQUÍAS:
LA METAGOVERNANZA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD**

_Tabla 11.5: Coordinación en empleo

Nivel	Instrumento	Interacciones	Nivel de prioridad
I	—	Mesa de fortalecimiento ocupacional - Oportunidades de oferta laboral a jóvenes	Apuesta
	—	Mesa para fortalecer alianza SENA	No prioritario
	—	Mesa de productividad y competitividad	Apuesta
	—	Comité ORMET	Apuesta
	—	Mesa departamental para el trabajo decente	Apuesta
	Parque E	Relaciones bilaterales	Apuesta
	Concurso Mujeres Jóvenes Talento (emprendimiento)	Acompañamiento en planeación y juzgamiento del concurso	Apuesta
	Fórmate	—	No prioritario
	Banco de las Oportunidades	Relaciones bilaterales	Apuesta
	Línea empresarial para egresados de educación superior	—	No prioritario
	Fondo Capital semilla	Relaciones bilaterales	Apuesta
	Concurso Capital Semilla	Relaciones bilaterales	Apuesta
	Concurso Ideas Creativas de Negocios	—	No prioritario
	Foro Internacional de Emprendimiento	—	No prioritario
	Planes de negocio	—	No prioritario
	Cedezo	Relaciones bilaterales	Apuesta
	Semilleros Cultura E	—	No prioritario
	Unidades de Emprendimiento	Interacciones bilaterales con instituciones de formación	Apuesta
	Incubadoras de empresa		No prioritario
II	—	Comité Técnico Interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil	Apuesta

_Fuente: Elaboración propia.

En esta área se nota un efecto muy pobre sobre la oferta, dado que, aunque para la Secretaría de la Juventud ha sido importante articularse con secretarías como la de Desarrollo Económico, estos actores tienen unos proyectos que no están dirigidos sólo a jóvenes y, por lo tanto, esta población no ha sido una preocupación específica. De ahí que lo único que se logra es que la primera secretaría multiplique y difunda la oferta de la segunda.

Seguridad, convivencia y derechos humanos

En materia de seguridad, convivencia y derechos humanos, en el primer nivel se encuentran el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia, la Mesa del PISC, la Mesa por la vida, la Mesa pedagógica y de convivencia en el fútbol, y el Comité de Seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol. En el segundo nivel existe un esfuerzo por proteger especialmente a ciertas poblaciones que no son incluidas en programas universales y que están en riesgo de tener sus derechos vulnerables, como el Comité local de prevención de trata de personas y la Mesa de prevención de reclutamiento. Asimismo, para las personas que no alcanzan a ser protegidas por estas instancias se encuentra el mecanismo del Subcomité de justicia transicional, para discutir medidas que puedan mitigar las afectaciones a las víctimas del conflicto armado.

En cuanto a sus interacciones con la Secretaría de Seguridad, éstas se concentran en la actualización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia, y la Mesa del PISC. Con la Secretaría de Gobierno se articulan en torno a Jóvenes por la Convivencia y tienen un especial interés por las estrategias de desarme de la unidad de convivencia. También están entre sus apuestas la Mesa de víctimas, el Comité local de prevención de trata de personas, el Comité coordinador municipal para la prevención y atención de las violencias sexuales, el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia y la Mesa de prevención de reclutamiento. Asisten, pero cumplen un papel pasivo en la Mesa por la vida, y no está entre sus prioridades la Mesa pedagógica y de convivencia en el fútbol.

En el tema de derechos, en especial en lo que tiene que ver con población vulnerable, tienen una interacción importante con la Secretaría de Inclusión Social y Familia en la articulación de sus políticas de Familia e Infancia y Adolescencia con la de Juventud, formando una comisión intersectorial

Asimismo, se ha hecho un esfuerzo por incluir, en espacios del segundo nivel, a poblaciones que se quedan por fuera o que no satisfacen sus necesidades por medio de los espacios de participación generales, como es el caso de la población LGBTI, la cual tiene una mesa específica en la que participan mayoritariamente jóvenes (ver Tabla 11.6).

_Tabla 11.6: Coordinación en seguridad y convivencia

Nivel	Instrumentos	Interacciones	Nivel de prioridad
I	Estrategia de desarme (Plan Desarme)	PISC - mesa No. 4.2, actualización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia	Apuesta
	—	Mesa por la vida	Pasivo
	Hinchas por la paz	Mesa pedagógica y de convivencia en el fútbol	No prioritario
	Hinchas por la paz	Comité de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol	No prioritario
	—	Consejo de Política de Infancia y Adolescencia	Apuesta
	Rumba segura	—	No prioritario
	Medellín despierta para la vida	—	No prioritario
	Reconocimiento y respeto a la diversidad sexual	Mesa LGBTI	No prioritario
Ser capaz	—	No prioritario	
II	—	Comité local de prevención de trata de personas	Apuesta
	Jóvenes por la Convivencia		Apuesta
	Ícaro		Apuesta
		Mesa de prevención de reclutamiento	Apuesta
III	—	Mesa de víctimas (Subcomité de justicia transicional)	Apuesta
	Paz y Reconciliación	—	No prioritario
	Casa del Afecto	—	No prioritario
	Juegos Penitenciarios	—	No prioritario
	Centro de Acogida	—	No prioritario

_Fuente: Elaboración propia.

Sobre el efecto que han tenido estos intentos de articulación se observa que los jóvenes están siendo tenidos como un punto importante dentro de la Política

de Seguridad y Convivencia. En lo relacionado con Jóvenes por la Convivencia, no se ha influido mucho sobre el enfoque y la metodología del programa, pero se ha logrado compartir resultados y experiencias, dado que es un programa que hace parte de Jóvenes por la Vida.

En la articulación con las Políticas de Primera Infancia e Infancia y Adolescencia, el logro puntual ha sido en el tema de compartir indicadores de medición sobre dimensiones comunes y darles cierta continuidad a las políticas del ciclo vital, aunque no hay evidencia clara de efectos sobre programas específicos o enfoques de atención.

En estos temas, generalmente predominan visiones contrapuestas acerca de los jóvenes, que dificultan la interacción y generan programas que se desvían de los objetivos planteados.

Participación

En el tema de participación existen diversos espacios en los que se discuten y coordinan asuntos generales de juventud, teniendo la particularidad de que, en estos espacios, la relación es más de cara a la sociedad civil que a las demás instancias de la Administración municipal. La mayoría de ellas tienen que ver con la gestión de la Política Pública de Juventud y espacios para que los jóvenes den a conocer sus propuestas y necesidades, algunos de ellos liderados y convocados por la Secretaría.

Los espacios que hacen parte de su apuesta son el Comité Técnico Municipal de Juventud, el COMPSE, la Mesa de Democracia Escolar y los comités municipales y departamentales de PL y PP. Además, hay una interacción importante con el CMJ cuando está activo. Con la Personería trabajó conjuntamente para la instalación de la Plataforma de Juventud. También ha colaborado con la Contraloría en la difusión de las elecciones para los contralores escolares y ha asesorado técnicamente las Escuelas Juveniles de Participación.

En este sentido, el logro más importante del trabajo coordinado por la Secretaría de la Juventud ha sido que, a través de la multiplicación de la oferta y la difusión de la información sobre espacios para la participación de otras instancias de la Administración, los jóvenes se acerquen a ellos. La influencia frente al enfoque de los programas ha sido poca; tal vez una experiencia rescatable ha sido la de las Escuelas Juveniles de Participación de la Secretaría de Participación, en la cual se ha tenido un acompañamiento de la Secretaría y de la Escuela de Animación Juvenil (EAJ) para incluir una metodología que se ajuste a la manera como, desde la política pública, se entiende la participación juvenil.

No obstante, se encuentra que existe una sobreoferta de espacios que hace necesaria una priorización exhaustiva (ver Tabla 11.7).

Tabla 11.7: Coordinación en participación

Nivel	Instrumentos	Interacciones	Prioridad
I	—	Comité Técnico Municipal de Juventud	Apuesta
	—	Consejo Municipal de Política Social y Equidad (COMPSE)	Apuesta
	Red de Personeros Estudiantiles	Mesa de Democracia Escolar	Apuesta
	Presupuesto Participativo, PP Joven, Clubes Juveniles, Proyectos especiales	Comité Técnico de Enlace PL y PP Comité Departamental de PL y PP	Apuesta
	Jóvenes en la Junta de Acción Comunal (JAC)		No prioritario
		Mesa de Articulación Juvenil Comunas	No prioritario
		Mesa Metropolitana de Juventud	Pasivo
	Clubes Juveniles	Ejecución	Apuesta
	Plataformas de Juventud	Acompañamiento logístico	Apuesta
	Semana de la Juventud	Ejecución	Apuesta
	CMJ	Acompañamiento	Apuesta
	Red de Contralores Estudiantiles	Acompañamiento técnico	Apuesta
	Escuela de Animación Juvenil	Ejecución	Apuesta
	Información y Conocimiento Juvenil	Ejecución	Apuesta
	Red de Mujeres Talento		Apuesta
	Escuelas Juveniles de Participación	Acompañamiento Planeación	Apuesta
Jornadas de vida	Espacio de participación		

Fuente: Elaboración propia.

Ecología y medio ambiente

En los temas relacionados con ecología y medio ambiente, al no existir una oferta consolidada dirigida a los jóvenes, no hay interacciones importantes y los asuntos

referentes a este tema tienen una baja prioridad para la Secretaría de la Juventud. Esto crea la necesidad de apalancar una mayor oferta en esta área, a través de la gestión de recursos y acompañamiento a iniciativas con potencial que se estén empezando a desarrollar (ver Tabla 11.8).

_Tabla 11.8: Coordinación en ecología y medio ambiente

Nivel	Instrumentos	Interacciones	Nivel de prioridad
I	Recorridos guiados por los cerros tutelares y el Alto de San Miguel	—	No prioritario

_Fuente: Elaboración propia.

Temas transversales

Existen algunos espacios de coordinación que tienen que ver con varios temas o sectores al mismo tiempo, siendo éste el caso de las comisiones accidentales del Concejo, que pueden versar sobre múltiples asuntos, y otros espacios, como el Comité Administrativo, el Grupo de Gestión de Calidad y la Mesa del Adulto Mayor, todas referentes a políticas generales del primer nivel. En el segundo nivel se hace un esfuerzo diferenciado por atender a jóvenes que se quedan por fuera de políticas generales y por ello se encuentran en riesgo, estableciendo el espacio de Gestión interinstitucional para fortalecer alianzas de cooperación alrededor del programa Ícaro (ver Tabla 11.9).

_Tabla 11.9: Coordinación en temas transversales

Nivel	Instrumentos	Interacciones	Nivel de prioridad
I	—	Comisiones accidentales del Concejo de Medellín	Apuesta
	—	Comité Administrativo	No prioritario
	Buen Comienzo		Apuesta
	—	Comité interinstitucional de políticas públicas	Apuesta
	Jornadas de Vida	Proyectos priorizados en temas de juventud	Apuesta
II	Ícaro	Gestión interinstitucional para fortalecer alianzas de cooperación alrededor del programa Ícaro	No prioritario

_Fuente: Elaboración propia.

Análisis y conclusiones

Al hacer un análisis de los espacios formales de coordinación, el ejercicio arroja que, en general, la Secretaría de la Juventud asume un papel activo y propositivo; estos espacios son prioritarios e importantes para cada uno de los profesionales temáticos encargados de sus áreas (ver Tabla 11.10).

_Tabla 11.10: El rol de la Secretaría en los comités

Rol	Líder	Activo	Pasivo	Inexistente
Espacios	4	22	4	2
Porcentaje	12,5%	68,75%	12,5%	6,25%

_Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se puede ver que la Secretaría tiene una apuesta importante por la concertación con otros actores. En contraste, al profundizar más sobre el funcionamiento de esos espacios, un tema que salta a la vista es la poca operatividad de la mayoría de los espacios, ya que por su naturaleza no propician la discusión sobre temas puntuales y la toma de decisiones efectivas. Los casos de este tipo representan el 31,25% de los espacios existentes, mientras que el 68,75% se reúnen periódicamente (ver Tabla 11.11).

_Tabla 11.1: Operatividad de los comités

	Operantes	No operantes	Total
Número	22	10	32
Porcentaje	68,75%	31,25%	100%

_Fuente: Elaboración propia.

La inoperancia de los espacios formales genera un desgaste organizacional en el componente de transversalización, ya que se pone un énfasis significativo en la articulación a través de espacios formales y se asume un papel bastante activo dentro de los mismos, pero en realidad en esos espacios las decisiones que se toman son pocas y su trascendencia es reducida; de ahí que se estén concentrando esfuerzos en asuntos que no generan mayores resultados. Por esta razón, sería importante

rescatar la coordinación a partir de programas o asuntos de implementación específicos (que, como hemos visto en el análisis sectorial, no han sido la forma de abordaje), para lograr una incidencia más efectiva sobre la condición de los jóvenes de la ciudad.

Por otra parte, en general el esfuerzo en términos de coordinación se ha concentrado en el primer nivel, representando el 80,5% de los espacios formales que han sido creados para discutir temas directa o indirectamente relacionados con la juventud de Medellín, mientras en el segundo y tercer nivel sólo se concentran el 17,1 y el 2,4% respectivamente. Así, pensando siempre en el joven activo y participativo, que tiene sus condiciones básicas de vida relativamente garantizada, se ha dejado de lado la articulación para atender a los jóvenes vulnerables o que se salen del ideal de joven de la Política de Juventud.

La utilidad que algunos de los entrevistados encuentran a los espacios de coordinación institucionalizados tiene que ver más con conocer a los actores que intervienen en ciertos temas, para establecer contactos bilaterales posteriormente. Dentro de las entrevistas, estas relaciones son calificadas como las más provechosas, ya que permiten articularse frente a asuntos más puntuales y lograr los objetivos trazados mediante el trabajo conjunto. Un asunto que no permite que estos tengan efectividad se relaciona con que algunos temas se tocan en varios espacios, lo cual hace que las discusiones se diluyan y finalmente se haga poco, como es el caso del reclutamiento forzado, tema que cuenta con muchos espacios de interacción, sin que ninguno de ellos proporcione un espacio efectivo para la coordinación y el tratamiento de este asunto. Puede pensarse entonces que las interacciones formales sirven como un puente para propiciar interacciones en el plano de la acción y generalmente entre pocos actores.

Por otra parte, se encuentra mayor utilidad en aquellos espacios que incluyen a la sociedad civil, como es el caso de la Mesa por la vida o las Mesas territoriales de juventud, dado que los espacios de la institucionalidad no se operativizan, precisamente porque les falta una perspectiva de conocer los problemas que les aporta la sociedad civil. Esto puede ser entonces evidencia de un trabajo en red para darle tratamiento al asunto de los jóvenes, dado que diferentes actores, públicos y privados, conjuntamente, definen roles y responsabilidades, articulándose en torno a los temas que afectan a los jóvenes.

Las instancias consultadas en general tienen una buena imagen y conocimiento sobre la labor que viene realizando la Secretaría de la Juventud, lo cual ha propiciado, especialmente en los últimos tiempos, el trabajo conjunto con este despacho. Aunque en algunos casos comparten espacios como comités y mesas de trabajo con la Secretaría de la Juventud, la mayoría de las interacciones que se dan son mucho más informales y en torno a temas o programas puntuales. Además, se encuentra en

general una disposición de otras secretarías e instituciones por mantener y ampliar los asuntos o espacios en los que interactúan con la Secretaría de la Juventud, gracias a las buenas experiencias que han tenido en el trabajo conjunto.

Otro avance importante que se puede evidenciar en temas de coordinación es el hecho de que los interlocutores han empezado a interiorizar el enfoque que les quiere dar a los jóvenes la Secretaría, viendo las potencialidades y reconociendo su diversidad, dejando de lado la visión del joven como problemático, vulnerable o peligroso. Sin embargo, esto no necesariamente coincide con el planteamiento de los programas que actualmente hacen parte de la oferta institucional, razón por la cual hay un reto importante en esta área.

Esto da cuenta también del uso de varios instrumentos de metagobernanza, no sólo en el diseño de la red, sino también en el establecimiento de su marco, en la gerencia de la misma y la participación en ella. De ahí que el papel de la Secretaría deba ser no sólo la creación de la política, sino también el seguimiento de los detalles de la implementación de los programas, liderar ciertos espacios formales, a propiciar los encuentros entre otros actores y participar con ellos en diversas iniciativas para generar sinergias en la ejecución de la oferta que va dirigida a los jóvenes.

Por otro lado, un asunto que llama la atención es que los sectores de política pública están relacionados con la Secretaría de la Juventud en los temas de jóvenes, pero no necesariamente se vinculan entre sí para darle una atención integral y transectorial a esta población. En los casos en los que se trabaja en conjunto, generalmente se hace con el objetivo de convocar a más jóvenes y aumentar la cobertura de los programas. Sin embargo, en algunos casos este trabajo conjunto lo que genera es un aumento de los vicios de implementación y de fenómenos como el *rent seeking*, ya que los beneficiarios de un programa se convocan para que hagan parte de otro, continuando la concentración de la oferta en los mismos. Un caso que ejemplifica esta situación es el trabajo conjunto entre Servicios Amigables para Jóvenes y el Inder con sus Escuelas Populares del Deporte, cuya relación se basa en que Servicios Amigables se vale del poder de convocatoria que tiene el Inder, a través de sus beneficiarios, para lograr que esos mismos beneficiarios sean convocados para acceder a los Servicios Amigables y de esta manera poder cumplir sus metas de atención.

En todo este análisis, otro punto importante que se debe tener en cuenta a la hora de pensar el relacionamiento de la Secretaría es que, paralelamente a los espacios formales o informales de interacción en los que participa, los operadores de programas de la Secretaría, como Clubes Juveniles, Ícaro, entre otros, también establecen vínculos con otras instancias de la Administración municipal de manera relativamente autónoma, teniendo un peso importante en términos de divulgar convocatorias y en el contacto directo con las comunidades, muchas veces mayor al que la propia Secretaría tiene.

Asimismo, la Secretaría está en relación directa con operadores de programas de otras secretarías, como en el caso de la Facultad Nacional de Salud Pública para el programa Medellín Sana y Libre de Adicciones de la Secretaría de Salud, por nombrar un ejemplo, en los cuales la interlocución se hace directamente con los operadores y no con las instancias de la Administración municipal políticamente responsables de los programas.

En síntesis, como ya se ha dicho, el análisis de coordinación da cuenta de que la Secretaría ha privilegiado ésta a partir de espacios formales que tratan temas gruesos que trascienden los programas, pero que en muchos casos no tienen muchos resultados. Además, estos espacios han privilegiado los temas referentes al nivel universal de atención a los jóvenes y muy relacionados con la ejecución de los programas por parte de los operados, más que en el direccionamiento estratégico. En este sentido, las principales recomendaciones tienen que ver con concentrarse en la coordinación que se relaciona directamente con programas específicos y, en especial, con aquellos que van dirigidos a ciertos tipos de jóvenes que han sido históricamente excluidos o vulnerados, buscando lograr influir en los programas y desde ahí en las condiciones de vida de estas poblaciones.

Bibliografía

Fischer, Frank (2007), *“Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments”*, en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Hisschemöller, Matthijs y Robert Hoppe (1995), *“Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis”*, *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 8, núm. 4.

Jaime, Fernando *et al.* (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jessop, Bob (2002), *“Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory Governance”*, en: *Participatory Governance in Multi-Level Context*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Laffert, William (1999), *“The Pursuit of Sustainable Development: Concepts, Policies and Arenas”*, *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 2, abril.

Majone, Giandomenico (2006), *“Agenda Setting”*, en: Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, eds., *The Oxford Handbook of public policy*, Oxford, Oxford University Press.

_COORDINACIÓN MÁS ALLÁ DE LAS JERARQUÍAS:
LA METAGOVERNANZA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD

Medellín, Concejo de Medellín (2006), *Acuerdo 076. Por el cual se adopta el Plan Estratégico Municipal de Desarrollo Juvenil de Medellín 2007-2015*, sitio web: *Concejo de Medellín*, disponible en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/8659.pdf, consulta: 2014.

Peters, Guy (1998), *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Canadá, Canadian Centre for Management Development.

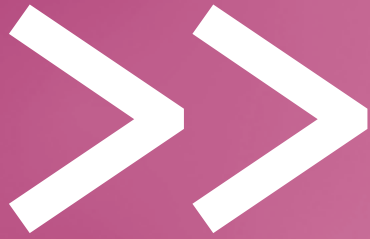
_____ (2005), *The Meta-Governance of Policy Networks: Steering at a Distance, but still Steering* [Pensilvania, University of Pitsburg, 2005], sitio web: *RUC Roskilde Universitet*, disponible en: www.ruc.dk/.../Conferences_and_Seminars/conference_nov_2006/key_note_speakers_material/guy_peters_draft/, consulta: 19 de agosto del 2008.

Sorensen, Eva y Jacob Torfing (2009), “*Making governance networks effective and democratic through metagovernance*”, *Public Administration*, vol. 87, núm. 2, junio.

Vera, Ana Milena (2012), “Marco institucional de la ciencia, la tecnología y la innovación en Antioquia desde la teoría de la gobernanza” [trabajo Maestría en Administración, Universidad EAFIT], Medellín.

Ward, Neil, Andrew Donaldson y Philip Lowe (2004), “*Policy framing and learning the lessons from the UK’s foot and mouth disease crisis*”, *Environment and Planning C: Government y Policy*, vol. 22, núm. 2.

Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman (1973), *Implementation: How great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Oakland, University of California Press.



Conclusiones

Introducción

Un proceso de análisis y construcción de política pública es, sobre todo, un ejercicio de aprendizaje social. Implica, primero, el reconocimiento, el estudio y el entendimiento integral de una situación de acción particular, de un escenario de política en donde actores, ideas, problemas y alternativas se relacionan para decidir sobre cursos de acción y apuestas; y segundo, la recolección de conocimientos, a veces dispersos, sobre problemas, poblaciones, políticas y gobiernos, y exige su procesamiento efectivo para encontrar soluciones, construirlas de manera colectiva y dotarlas de una decisión clara de política pública.

Por supuesto, el proceso suele permitir que tanto tomadores de decisión y emprendedores de política, como analistas y académicos, identifiquen lecciones y aprendizajes particulares sobre el problema, la población y la política, además de toda la historia que delimita estos asuntos. El proceso de actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín -del que este libro es testigo y producto- no fue diferente, y estas conclusiones pretenden recoger algunas de las principales ideas que fueron resultado del proceso de actualización y de la construcción de este texto.

Conclusiones del camino recorrido

Una de las principales ideas que se desprenden de analizar el marco normativo y la historia reciente de los jóvenes, sus dinámicas sociales y sus políticas en Medellín, es que la ciudad debería conocer y entender que la Política Pública de Juventud, a pesar de que tiene unos lineamientos dados por el nuevo Acuerdo de 2014, es mucho más que eso, y tiene un amplio desarrollo, tanto a nivel de acuerdos y normas, como histórico, el cual debe ser tenido en cuenta en las intervenciones que se hacen con esta población y al momento de estudiar la Política.

De igual forma, es importante reconocer que la Política es un producto no espontáneo, sino de una historia de movilización social y gubernamental. De hecho, la misma actualización se alimentó de todas estas experiencias y caminos recorridos alrededor de la atención y la inclusión de los jóvenes en las intervenciones de los últimos 30 años del Estado local sobre su realidad.

Ahora bien, la reglamentación de la Política debe continuar más allá de los lineamientos abstractos que propone el nuevo Acuerdo, aunque se debe reconocer que es un gran logro que éste haya conseguido llegar a un nivel de detalle importante en la reglamentación durante 2014. En efecto, una política pública no se puede entender

únicamente como una norma particular, sino que supone un conjunto de apuestas, enfoques, ideas.

Conclusiones del análisis de la situación de los jóvenes de la ciudad

Ahora bien, el proceso de actualización también buscaba entender un poco mejor la situación actual de los jóvenes en la ciudad, de cara a diseñar una política que partiera de algunos indicadores y diagnósticos generales, pero que inevitablemente llegara a conocer las particularidades del ser joven en Medellín.

Lo primero para lograr esto fue mirar “hacia afuera”, adelantando una análisis de política comparada que diera una visión más amplia de lo que sucedía en Colombia y el mundo respecto a políticas de juventud. Así, se puede decir que, actualmente, los jóvenes de todo el planeta se pueden reconocer como actores estratégicos e indispensables para el desarrollo. Los gobiernos, los actores políticos con alcance global y hasta las grandes firmas transnacionales lo han reconocido y el panorama global actual es realmente alentador. Ahora más que nunca está claro que de ellos (los jóvenes) dependen las próximas décadas de las ciudades. En este sentido, la ciudad de Medellín ha dejado de entender a las políticas de juventud como un renglón de menor valía dentro de la política social y, por el contrario, ha puesto a la juventud, a sus problemas y a sus capacidades como uno de los asuntos más importantes de la “cuestión social” del siglo XXI. Esto, en consonancia con las políticas sociales y poblacionales más avanzadas del planeta.

Así, aunque con diferentes agravantes y atenuantes, los jóvenes alrededor del mundo se enfrentan a los mismos problemas. De allí que la comparación entre distintos países, sectores de política pública y periodos de tiempo sea un valioso insumo para que la ciudad pueda aprender de los aciertos y desaciertos que se han dado en otros contextos. De igual forma, Medellín continúa recorriendo el sendero trazado por los esfuerzos del pasado mientras genera, paralelamente, nuevas e innovadoras alternativas de solución para el presente. Las apuestas están hechas y aunque nadie sepa con exactitud qué pueda ocurrir en el futuro, sí se puede intuir que si la ciudad salda sus deudas con la participación política efectiva de los jóvenes y, al mismo tiempo, continúa profundizando los esfuerzos en materia de convivencia, educación, cultura, empleo, salud y medio ambiente, seguramente mejorará las capacidades de los jóvenes actuales de influenciar las dinámicas de ciudad de las próximas décadas.

Respecto a los esfuerzos por diagnosticar a los jóvenes de la ciudad, se puede decir que estudiar y cuantificar es visibilizar en términos de agenda institucional y agenda pública los problemas o las realidades de una población específica. En buena medida, si una política pública como la de juventud para Medellín quiere que sus temas se conviertan en prioridad para la Administración pública y la sociedad en la ciudad, debe hacer que sean más visibles, entendiéndolos, cuantificándolos y comunicando estos esfuerzos efectivamente en el entorno local.

Conclusiones del análisis político de la Política Pública

El proceso de actualización hizo un enorme esfuerzo por incluir a los actores concernidos de los asuntos de juventud de la ciudad en las discusiones sobre la Política Pública. En ese sentido, adelantó varias reuniones, talleres de trabajo, grupos focales y entrevistas para recoger las diferentes percepciones y visiones sobre el tema en Medellín. Así, el análisis de actores –depositado en el Mapa de Actores de Juventud (MAJ) de la Política Pública de Juventud– puede entenderse como un esfuerzo por reducir los costos para construir relaciones de consenso de problemas y soluciones públicos. De hecho, el análisis de la Política puede funcionar como un instrumento para generar confianza entre los diferentes actores y conseguir un producto de Política con mayores niveles de legitimidad y reconocimiento social. Esta confianza se configura en tanto el proceso de construcción de la Política puede aumentar sustancialmente el conocimiento sobre los beneficios y perjuicios que puede reportarle a cada actor las diferentes soluciones y mejorar su comunicación.

El trabajo con actores permitió evidenciar que, aunque los asuntos de juventud y su Política han ganado mucho terreno en términos de reconocimiento y percepción de importancia en los últimos años, aún existen actores que, siendo muy relevantes para la misma Política, desconocen algunas de las dinámicas y se sienten ajenos al escenario de los jóvenes de la ciudad. El momento de implementación de la Política es entonces una oportunidad muy valiosa también para dar conocer el esfuerzo público e intentar inscribir los temas de juventud en las agendas de los actores que, por bajo conocimiento y falta de voluntad, no se sienten partícipes de la Política. De igual manera, supone un espacio significativo para “activar” a actores que se involucran en el escenario y buscar incentivar comportamientos que ayuden a aprovechar oportunidades y abordar problemas en temas de juventud.

Lo anterior, en el entendido de que el interés que un tema despierta en un actor determina su posición, su movilización y en gran medida su comportamiento a la hora

de discutir y actuar en un escenario social específico. Al indagar a los actores por los problemas con los que se enfrentan los jóvenes de la ciudad de Medellín, las respuestas más recurrentes fueron desempleo, falta de oportunidades, desigualdad, las adicciones (entre ellas prima la drogadicción), el sistema educativo, el hecho de que los jóvenes son vistos como un problema y se perciben como actores criminales, y la falta de reconocimiento. Además, priman algunos factores relacionados con el entorno social, las carencias familiares y los contextos de violencia y victimización a los que se ven expuestos los jóvenes.

Por supuesto, el MAJ de la Política Pública de Juventud se constituye en una herramienta de toma de decisiones respecto a otros aspectos que explican el comportamiento de los actores en el escenario de juventud. En efecto, da cuenta de la movilización, el poder y los intereses de los actores respecto a la Política de Juventud, la actualización de la Política y, en general, los temas de juventud en Medellín. Esta información se vuelve significativa para la toma de decisiones de la Secretaría y de todas las instancias de la misma Política, en su relacionamiento con actores relevantes del escenario y poblaciones importantes de la ciudad.

El mapeo de actores puede cumplir un valioso papel más allá de la construcción de un diagnóstico de interés e influencia de las personas, los grupos y las organizaciones relevantes para la Política Pública. En efecto, realizado con herramientas adecuadas, el mapeo de actores puede servir para incluir percepciones y visiones divergentes en la convergencia que se supone debe reconocer la Política Pública; crear conciencia sobre problemas públicos, reconocimiento para la misma Política e, incluso, alinear intereses alrededor de la defensa de un producto colectivo; y determinar las diferencias entre las formas de relacionamiento que se pueden establecer en el marco de la Política, entre los distintos actores encargados de implementarla y evaluarla.

Conclusiones del análisis de la implementación de la Política Pública

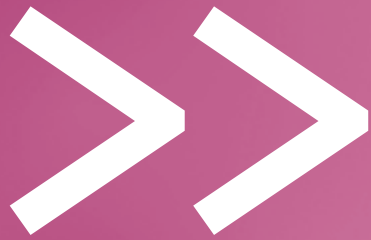
En últimas, el proceso de actualización se preocupó por analizar la implementación de la Política antes de los cambios y los retos y oportunidades que esto suponía para la nueva Política de Juventud de la ciudad. En primer lugar, al asumir la Secretaría de la Juventud un papel importante de gestión e intermediación, es vital que tanto la ciudadanía como otras instancias de la Administración pública aporten, por una parte, sus conocimientos sobre la condición de los jóvenes y sus necesidades;

por otra, sus ideas sobre las alternativas de solución de los programas que ofrece la Administración pública para los jóvenes, para construir conjuntamente instrumentos de intervención, los cuales, igualmente, requieren una responsabilidad colectiva en su ejecución.

Para que lo anterior pueda funcionar de manera efectiva, es necesario que los actores públicos y privados que tienen algún tipo de incidencia en cada uno de los temas relacionados con los jóvenes, mantengan canales de comunicación y espacios formales e informales de interacción, los cuales procuren evitar la duplicación de esfuerzos y potencien de las actuaciones conjuntas e integrales en cada una de las temáticas.

De igual manera, el análisis de la implementación dio cuenta de algunos problemas a la hora de coordinar esfuerzos desde la Administración municipal respecto a miembros de la población juvenil de la ciudad que se “salían por las costuras” de la oferta institucional. Estos problemas de la implementación suponen importantes retos para la nueva Política de Juventud y su plan de acción, sobre todo respecto a evitar algunos baches de sobreoferta y concentración de los esfuerzos en algunos sectores, y mejorar el acceso y la información sobre la oferta para los jóvenes de toda la ciudad.

Así, la ciudad cuenta con una oportunidad invaluable para, luego de replantear –sin desconocer los caminos recorridos– su relación con la población y las problemática de los jóvenes de Medellín, garantizar unas rutas de desarrollo del ser joven que puedan aprovechar y potenciar el papel fundamental que desempeña esta población en la vida social. Las lecciones y los aprendizajes que deja el proceso de actualización de la Política Pública –algunas recogidas en estas conclusiones, muchas otras presentes en los capítulos anteriores– suponen las primeras pistas sobre la manera en que el Estado local puede, de manera incluyente, participativa y eficaz, inscribirse en la realidad juvenil de una ciudad.



Autores

_ Santiago Leyva

Doctor en Administración Pública y magíster en Cambio Organizacional, Universidad de Lancaster. Administrador de Negocios de la Universidad EAFIT. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT. Miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Política e Historias Conectadas. Correo electrónico: sleyvabo@eafit.edu.co

_ Santiago Silva Jaramillo

Politólogo, especialista en Estudios Políticos, y estudiante de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Consultor del Centro de Análisis Político y profesor de cátedra del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: sslivaja@eafit.edu.co

_ Carlos Andrés Olaya Mesa

Politólogo de la Universidad de Antioquia. Estudiante de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Consultor del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: candres16@hotmail.com

_ Claudia Mejía Betancur

Politóloga, y estudiante de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Joven investigadora de Colciencias y consultora del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: cmejia5@gmail.com

_ Juliana Tabares Cifuentes

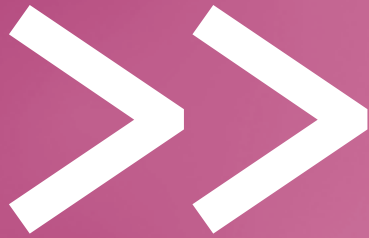
Politóloga con énfasis en Comunicación Política de la Universidad EAFIT. Consultora del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: jtabare5@eafit.edu.co

_ Fulvia Márquez Valderrama

Especialista en Teorías, Métodos y Herramientas en Investigación Social del Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia. Enfermera profesional de la Universidad de Antioquia. Docente en el Diplomado Escuela de Animación Juvenil de la Universidad Pontificia Bolivariana, en Diseño, Gestión y Evaluación de las Políticas Públicas de Juventud. Profesional especialista en temas de Política Pública de Juventud y Plan Estratégico de Juventud, Secretaría de la Juventud, Alcaldía de Medellín. Correo electrónico: fulviamv@gmail.com

_ Clara Isabel López Villegas

Magíster en Administración Pública de la Universidad de Ginebra, Suiza. Economista de la Universidad EAFIT. Coordinadora de programas, investigadora y consultora con una amplia experiencia en la formulación de estrategias, planes y proyectos de evaluación y monitoreo para políticas y programas de desarrollo social y económico, en el sector público y en departamentos de responsabilidad social de empresas privadas. Correo electrónico: claraisabelster@gmail.com



Siglas y *acrónimos*

Cedezo	Centro de Desarrollo Empresarial Zonal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAR	Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación
CFR	Casas Familiares Rurales
Coldeportes	Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte
CMJ	Consejo Municipal de Juventud
COMPSE	Consejo Municipal de Política Social y Equidad
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DS	Desocupados
EAJ	Escuela de Animación Juvenil
ECVM	Encuesta de Calidad de Vida de Medellín
Edúcame	Secretaría de Educación de Medellín
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EPMS	Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad
ETS	Enfermedad de transmisión sexual
FCA	Factores comportamentales y actitudinales
FFAA	Fuerzas Armadas
FLAJ	Foro Latinoamericano de Juventud
FUNLAM	Fundación Universitaria Luis Amigó
GTZ	Cooperación Técnica Alemana, <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
Inder	Instituto de Deportes y Recreación de Medellín

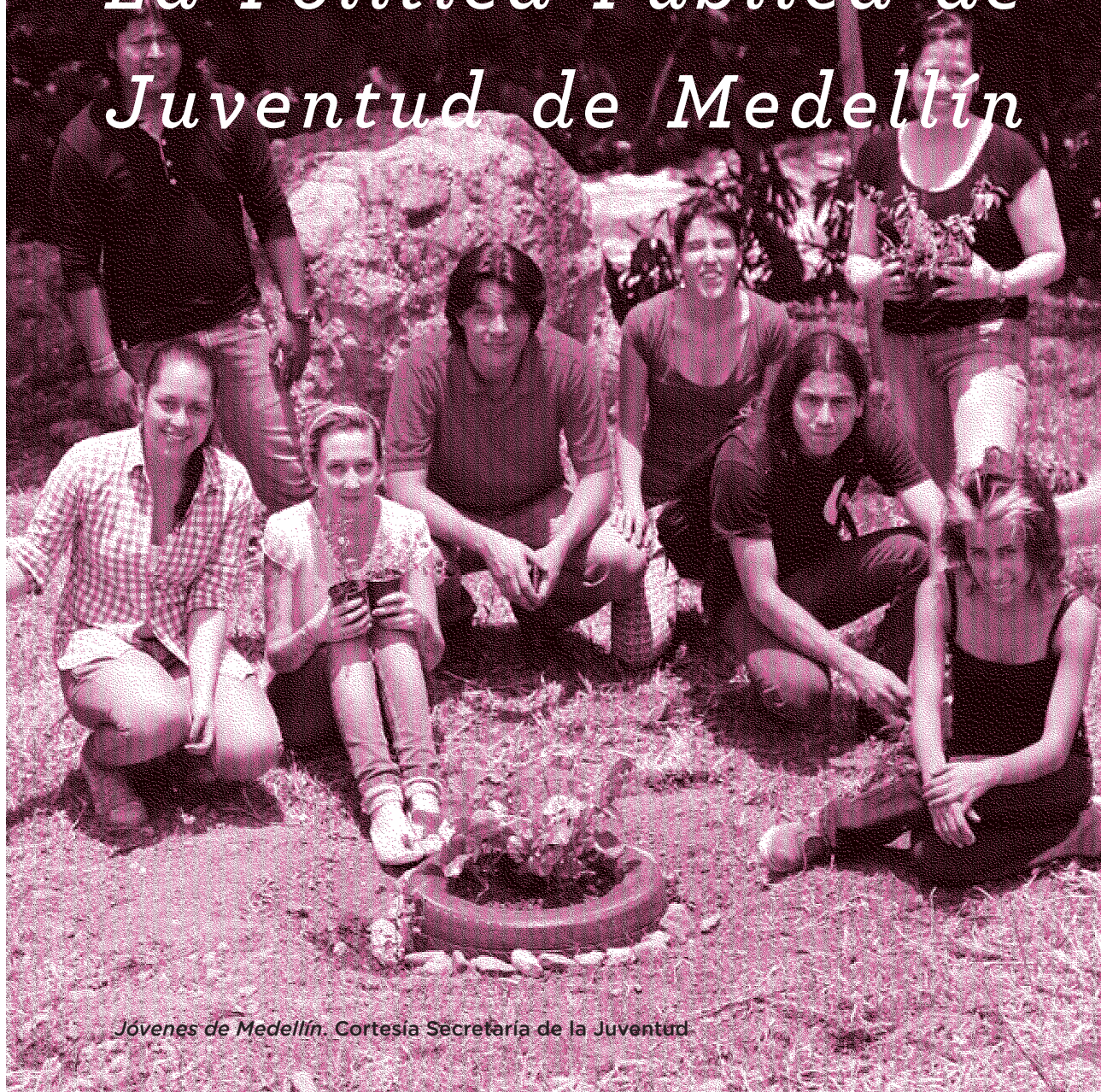
_ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

INML	Instituto Nacional de Medicina Legal
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgeneristas, Intersexuales
MAJ	Mapa de Actores de Juventud
M&E	Monitoreo y evaluación
NINI	Ni estudian, ni trabajan
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ORMET	Comité del Observatorio Regional de Mercado del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PISC	Plan Integral de Seguridad y Convivencia
PL	Planeación Local
POS	Plan Obligatorio de Salud
PP	Presupuesto Participativo
PP Joven	Presupuesto Participativo Joven
PRADJAL	Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina
PRIMED	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín
RIPS	Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje

SIJIN	Seccional de Investigación Criminal
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SICS	Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SPA	Sustancias psicoactivas, <i>Substances psychoactives</i>
SPJ	Seminario de Periodismo Juvenil
SSSS	Sistema de Seguridad Social en Salud
TD	Tasa de Desempleo
TGP	Tasa Global de Participación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TO	Tasa de Ocupación
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
VCM	Violencia contra la mujer
VIF	Violencia intrafamiliar
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
VSX	Violencia sexual

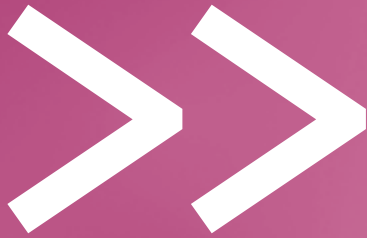
A n e x o

La Política Pública de Juventud de Medellín



Jóvenes de Medellín. Cortesía Secretaría de la Juventud.

Este libro es, ante todo, la recopilación de experiencias, esfuerzos y aprendizajes sociales que han acompañado el proceso de actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín. A continuación se presenta como anexo uno de los resultados de todo lo anterior, edificado en la Política Pública de Juventud de Medellín.



*La Política
Pública de
Juventud
de Medellín*

ACUERDO MUNICIPAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD DE MEDELLÍN POR EL CUAL SE ACTUALIZA Y ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD DE MEDELLÍN

CONCEJO DE MEDELLÍN

En ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo 313, numeral 2 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO

Adóptese la Política Pública de Juventud del Municipio de Medellín, la cual tendrá por objeto: establecer el marco institucional para la articulación entre políticas intergubernamentales, sectoriales, poblacionales y generacionales que tienen el objetivo de garantizar el reconocimiento cultural, la inclusión social, la participación política, la equidad económica y, en general, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y los ratificados en Convenios y Tratados Internacionales para el desarrollo de los y las jóvenes de Medellín.

ARTÍCULO SEGUNDO. FINALIDADES

Son finalidades de la Política Pública de Juventud de Medellín las siguientes:

1. Garantizar el reconocimiento de las y los jóvenes de la ciudad de Medellín como sujetos de derechos y deberes, como actores estratégicos del desarrollo y como constructores de democracia y convivencia, acorde con lo dispuesto en el Artículo 45 de la Constitución Nacional, la Ley 1622 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil y la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.

2. Generar y fortalecer espacios y escenarios que permitan y garanticen a la población joven la participación social, política, cultural y económica para la concertación, la incidencia y la toma de decisiones en asuntos y propuestas que los involucran y/o que son de su interés tanto a nivel individual como colectivo.
3. Incidir en los entornos donde transcurre la vida de los y las jóvenes, para contribuir y asegurar las condiciones que posibiliten el desarrollo integral de la juventud. La familia, la institución educativa, la comunidad y la ciudad son los entornos privilegiados desde los cuales se debe trabajar hacia la garantía de sus derechos y brindar una atención pertinente e integral, favoreciendo su desarrollo físico, mental, emocional, social y cultural.
4. Articular, difundir y dinamizar la oferta pública, privada y del tercer sector, promoviendo escenarios de cooperación y diálogo con todos los actores públicos, privados y solidarios que diseñan, direccionan y ejecutan acciones que inciden positivamente en los jóvenes, permitiendo su desarrollo emocional, social, económico, político y cultural.
5. Promover la generación, difusión y apropiación de conocimiento que busque una mayor comprensión de las realidades y dinámicas propias de las juventudes de la ciudad y que, a su vez, permita tomar decisiones con base en información cualificada, evidencia científica o producto de la experiencia.
6. Garantizar y fortalecer el Sistema Municipal de Juventud acorde al Artículo 22 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y al Artículo 7 del presente Acuerdo.

ARTÍCULO TERCERO. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD

La implementación de la Política Pública de Juventud tendrá como enfoques los siguientes:

1. **Enfoque de Derechos:** la Política de Juventud tendrá como centro el enfoque de Derechos Humanos bajo los principios de integralidad e interdependencia, lo que significa que unos derechos dependen de otros y que la vulneración de un derecho afecta a otro, así como la garantía de uno se relaciona con la satisfacción de otro. Desde esta visión, se incorporan los temas de los derechos humanos en los enfoques de Desarrollo Humano y Seguridad Humana, garantizando la ampliación de oportunidades y libertades esenciales a los y las jóvenes de la ciudad para el logro de su desarrollo como sujetos de derechos.

2. **Enfoque Generacional:** la Política de Juventud hace parte de las políticas públicas asociadas al ciclo vital individual, tales como primera infancia, infancia y adolescencia, juventud y adulto mayor. Por ello, éstas políticas deben articularse efectiva y dinámicamente a partir de sus temas comunes, manteniendo y respetando sus especificidades y particularidades. El enfoque generacional trasciende el enfoque sectorial hacia visiones más integrales de atención e integración intergeneracional.
3. **Enfoque de Equidad de Género:** la Política de Juventud promueve y orienta la implementación de estrategias y acciones que permitan la equidad en términos de derechos, beneficios, servicios y programas que promuevan acciones afirmativas, para facilitar a hombres y mujeres jóvenes el acceso a oportunidades que logren superar las brechas de desigualdad e inequidad, a partir de la transformación de los roles que social y culturalmente les han sido asignados.
4. **Enfoque Diferencial:** la Política de Juventud reconoce, de manera fundamental, que una de las particularidades de la población joven es su heterogeneidad. De allí que la atención, prevención, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes de Medellín deba realizarse desde su diversidad étnica, territorial, religiosa, etaria, de condición socioeconómica, nivel educativo, condición de discapacidad, sexo, identidad, orientación sexual y demás situaciones o condiciones que impliquen alguna forma de discriminación y/o atención especial. Este enfoque implica lecturas y acciones diferenciadas de las problemáticas, condiciones y potencialidades, frente a factores relacionados con el contexto social, económico, político, educativo, ambiental y cultural, especialmente en territorios y entornos de mayor vulnerabilidad y exclusión social.
Por otro lado, el Enfoque Diferencial se entenderá bajo una dinámica de interseccionalidad que determina acciones con el fin de reconocer que los diferentes factores de exclusión y vulnerabilidad social y económica de los y las jóvenes no operan de manera aislada y, frecuentemente, se relacionan entre sí y afectan de manera directa y significativa a cierto grupos de la población juvenil.

ARTÍCULO CUARTO. CONCEPTOS BÁSICOS

Son conceptos básicos de la Política Pública de Juventud del Municipio Medellín, los siguientes:

Joven: acorde al Artículo 5 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, joven es toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía

intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y, en ese sentido, ejerce su ciudadanía.

Juventud: es una construcción social generacional que se configura dependiendo del contexto donde se desarrolle y parte de múltiples significados que cambian constantemente. Por lo tanto, se propone visualizar la juventud como producto de una compleja red de relaciones sociales, en las que intervienen factores políticos, económicos, del territorio y culturales mediante los cuales se ordenan a los sujetos a través de clases de edad o generaciones y por género asignándoles un lugar con relación al poder y al acceso o no a diferentes tipos de capitales: sociales, culturales, simbólicos, etc.

Juventudes: se entiende como *juventudes* al segmento poblacional colectivo constituido socioculturalmente como agentes de cambio social capaces de construir desde la incidencia sus propias realidades y de afectar sus prácticas, relaciones y referentes sociales e individuales. En tal sentido, las *juventudes* son corresponsables de su desarrollo y del de la comunidad en general.

Identidades Juveniles: constituyen parte de las identidades juveniles el conjunto de ideas, prácticas, expresiones, formas de ser y habitar el mundo por parte de las y los jóvenes y se representan, entre otras manifestaciones, en las modas y el consumo, la música y otras expresiones artísticas, el uso de las TIC, y la adscripción a agrupaciones, tendencias, movimientos, tribus urbanas o culturas juveniles en general. La Política Pública reconoce, valora, protege y promueve las identidades juveniles, como proceso vital de su desarrollo individual y colectivo.

Política Pública de Juventud: la Política Pública de Juventud se define como una *política poblacional del ciclo vital*. Es el principal instrumento de referencia técnica y política para el conjunto de decisiones y acciones que se tomen y emprendan en pro del desarrollo juvenil. Teniendo en cuenta la complejidad de las realidades juveniles, así como la heterogeneidad y diversidad de las dinámicas y trayectos de vida de la juventud, esta política debe implementarse y evaluarse de manera coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno, sectores, grupos poblacionales y generacionales.

Participación Juvenil: la Política Pública reconoce la participación juvenil como un medio y un fin en sí mismos, y como la más primigenia y genuina manifestación de la convivencia y el relacionamiento de los jóvenes entre sí y de estos con los demás actores y protagonistas de su desarrollo. Esta Política promueve los escenarios de participación formal de tipo estatal y comunitaria, en que se inscribe la participación de las y los jóvenes, acorde con lo establecido en la Ley Estatutaria de la Juventud; así mismo, reconoce las múltiples manifestaciones, intereses,

prácticas y formas de agrupación, formal o no, en que la participación juvenil se manifiesta y actúa.

Familia: la familia, cualquiera sea su composición y sistema de relacionamiento, debe ser el escenario privilegiado para la promoción del sano desarrollo y el acompañamiento amoroso de las y los jóvenes en la construcción de su identidad, su orientación vocacional y sus afectos. Será directriz general de la Política involucrar a la familia en el desarrollo de programas y proyectos que atiendan al bienestar integral de la población joven.

Dimensión Trascendente: el reconocimiento de la dignidad humana implica considerar la vida de cada joven como un proyecto existencial en sí mismo. Las y los jóvenes no podrán ser medios u objetos de instrumentalización. Por lo tanto, el Estado, la familia y la sociedad en su conjunto deben propender por el desarrollo integral y feliz de su proyecto de vida. La promoción de la dimensión espiritual de las y los jóvenes, entendida como su conjunto de creencias, valores, actitudes y prácticas, cualquiera que éstas sean, orientan su conducta ética y son fundamentales en la configuración de su sentido de vida.

Parágrafo 1: las definiciones contempladas en el presente Artículo, no sustituyen los límites de edad señalados en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles, derechos ciudadanos o cualquier otra disposición legal o constitucional.

ARTÍCULO QUINTO. PRINCIPIOS

Son principios del presente Acuerdo de la Política Pública de Juventud los siguientes:

1. **Dignidad Humana:** todas las personas tienen derecho a una vida digna. La Política Pública de Juventud asume la dignidad de la personas jóvenes como valor central, teniendo en cuenta dimensiones básicas y valores tales como la justicia, la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad humana y la solidaridad, que serán tenidas en cuenta en todas las acciones que se emprendan en favor del desarrollo del ser joven.
2. **Participación:** la participación social, cultural y política se asume desde la Política Pública de Juventud como principio y derecho fundamental, la cual estará presente en todas las líneas de acción garantizando la inclusión de las perspectivas de los jóvenes como elementos que enriquezcan la toma de decisiones en los temas que los involucran y que deberán reconocer sus condiciones individuales, colectivas, rurales o urbanas, comunales, zonales o de ciudad.

- 3. Transversalización e Integralidad:** el desarrollo del ser joven es un propósito transectorial. Alentar y dinamizar el aporte efectivo y articulado de los diferentes sectores relevantes del municipio es un propósito fundamental para el desarrollo y operativización de la Política Pública de Juventud. En ese sentido, la transversalización se entiende desde lo temático y lo programático, como acompañamiento y trabajo conjunto (desde la convergencia de saberes y del hacer), la orientación y el seguimiento unificado a los procesos de intervención y pensamiento estratégico que se realicen para y con los jóvenes.

Uno de los postulados conceptuales de toda política de juventud es su carácter integral. En término de acciones del Estado se traduce en coordinación transectorial e interinstitucional. La instancia municipal de juventud articula la oferta pública, dinamiza la oferta privada y fortalece las dinámicas comunitarias y juveniles para el desarrollo del ser joven, con el propósito fundamental de establecer, de forma permanente, escenarios de cooperación y de diálogo con todos los actores públicos y privados que diseñan, direccionan y ejecutan acciones para la juventud de Medellín desde enfoques temáticos y programáticos.

- 4. Corresponsabilidad:** el Estado, la familia y la sociedad civil deben reconocer, promover y fortalecer la participación activa de los jóvenes procurando su inclusión en diversas esferas del desarrollo. A su vez, el joven deberá ser actor partícipe y sujeto activo de derechos y deberes. Este mandato deberá reflejarse al interior del municipio en la articulación de los planes de acción de políticas públicas poblacionales.
- 5. Descentralización y Desconcentración:** las políticas de juventud deben incorporar una visión territorial (zonas, comunas y corregimientos). Todas las actuaciones necesarias en beneficio de las personas jóvenes deben llevarse a cabo teniendo en cuenta las distintas realidades territoriales. Por ello, la implementación y el desarrollo de las políticas para la juventud deben planificarse desde la proximidad garantizando eficacia en su ejecución y la distribución equitativa de los recursos y los procesos.
- 6. Eficacia, Eficiencia:** la eficacia es el logro oportuno de objetivos diversos y metas. La eficiencia es la productividad en el uso de los recursos. Se convierte en un imperativo ético la transparencia y la implementación de prácticas claras desde la formulación de programas y proyectos hasta la ejecución y la rendición pública de cuentas. Los planes, programas y proyectos dirigidos a los jóvenes deberán propender por la generación de los mayores resultados o impactos, a partir de la gestión responsable de los recursos.

7. **Progresividad:** el principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los derechos humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado (municipio) debe garantizar a todos los jóvenes y su incremento de manera paulatina, a lo largo de su ciclo vital.
8. **Autonomía:** la autonomía es la capacidad de los jóvenes de tomar decisiones o hacer elecciones responsables en forma independiente en los diversos ámbitos de su vida. La Política Pública de Juventud asume la responsabilidad de reconocer a los y las jóvenes como sujetos de derechos y deberes, y se compromete a fortalecer sus capacidades, para que puedan desenvolverse con autonomía, tomar decisiones, realizar y poner en práctica sus planes de vida con independencia y autodeterminación.

ARTÍCULO SEXTO. LÍNEAS DE ACCIÓN

A partir de la identificación de las necesidades de las personas jóvenes de Medellín, acorde con el índice de desarrollo juvenil así como en el ejercicio de la garantía de sus derechos, la Política Pública de Juventud determina como líneas de acción, para el desarrollo juvenil, la Convivencia y los Derechos Humanos, la Salud Pública Juvenil, la Educación, la Cultura, la Recreación y el Deporte, el Trabajo y el Emprendimiento Juvenil, y la Ecología y la Sostenibilidad.

Son, a su vez, fundamentos y pilares del desarrollo juvenil, la familia, su dimensión espiritual y existencial, el reconocimiento de las identidades juveniles y las múltiples expresiones y escenarios donde la participación juvenil se hace posible.

1. **Convivencia y Derechos Humanos:** la convivencia juvenil se propone como la construcción de una ética civil que conlleva el desarrollo de competencias en las personas jóvenes en torno al respeto por el otro y por la diferencia, a la tramitación pacífica de conflictos, a la cultura de la legalidad, a la construcción de confianzas y acuerdos conjuntos y duraderos. Esta construcción debe pensarse desde los entornos claves en la formación de la persona joven: familia, escuela, vecindario, ciudad. Por tanto, es un proceso integral, una especie de sombrilla que dirija las acciones estatales, institucionales y de la sociedad civil en una apuesta para que las personas jóvenes se asuman y sean reconocidas como sujetos de derechos, actores estratégicos de su propio desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente una ciudadanía respetuosa de los derechos y los deberes individuales y colectivos.

- 2. Educación:** la Educación representa el fundamento y la esperanza para el desarrollo juvenil. La Política Pública de Juventud tendrá una comprensión amplia de la educación que va más allá de las aulas, convoca el compromiso de todos los sectores para superar la inequidad y transformar en oportunidades la diversidad. Enfrentar decididamente el desafío de superar las violencias y la inequidad requiere esfuerzos orientados a la permanencia de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, por ello el interés que representa su calidad y pertinencia.

Dada la correlación entre el nivel de educación y el desarrollo de las ciudades, se requiere una educación que promueva la inclusión y la adquisición de conocimientos significativos, que permita el desarrollo de los talentos, la promoción de la buena vida, la adquisición de competencias para superar la pobreza, aprender con autonomía y vivir juntos. La educación para jóvenes requiere perspectivas más amplias asociadas al desarrollo del ser juvenil en su integralidad, que contribuya a la cohesión social y el asentamiento de las bases para la paz.

Desde la educación, se debe asegurar un relacionamiento significativo con las TIC, con la debida mediación y acompañamiento de los docentes y adultos significativos pudiendo representar un aporte positivamente transformador para la vida de los jóvenes. La institucionalidad como garante del goce de los derechos deberá profundizar su capacidad de contribuir en estos propósitos.

- 3. Cultura, Deporte y Recreación:** entendida como todas aquellas representaciones, manifestaciones, conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que caracterizan una época, significa para el ser joven la oportunidad de ser partícipe de experiencias, espacios, estancias y actividades que se desarrollan en la ciudad o la ruralidad con el propósito de aportar capacidades y ampliar potencialidades para enriquecer su vida personal y sus talentos para la vida colectiva, centrada en la convivencia, el respeto por la vida y el ejercicio de los derechos con responsabilidad. En el marco de esta comprensión, la recreación y el deporte se integran como manifestaciones propias de la cultura en las que la actividad física, el desarrollo del individuo y su relación cuerpo y mente, constituyen elementos clave para la vida en comunidad. Una perspectiva amplia del lugar de la cultura en la vida del ser joven y su relación armónica con la ciudad y sus conciudadanos, invita a propiciar, desde la institucionalidad, acciones en procura de la formación de públicos y la movilidad social mediada por la cultura.
- 4. Trabajo y Emprendimiento:** el trabajo decente busca la generación de oportunidades que permitan el desarrollo de las competencias de los ciudadanos

jóvenes, con el propósito de capacitarlos y formarlos, facilitando de forma adecuada su inserción en el mercado del trabajo. Resume las aspiraciones que permiten a los ciudadanos jóvenes garantizar durante su vida laboral las oportunidades de vincularse al mundo del trabajo por la vía del empleo y/o el emprendimiento individual o asociativo que les genere satisfacción, acorde con sus capacidades y habilidades, que contribuya a un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para el joven y su familia, participación en las decisiones que los afectan, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad para el logro de una vida digna.

El fomento de estas prácticas adecuadas debe garantizar el desarrollo de las características establecidas en el marco del trabajo decente según la OIT como son ingresos adecuados y trabajo productivo, horario decente de trabajo, combinar trabajo, familia y vida personal, la estabilidad y seguridad del trabajo, la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, el medio ambiente de trabajo seguro, la seguridad social y el diálogo social. Además, generar ingresos, facilitar el progreso social y económico y fortalecer a las personas, a sus familias y comunidades.

- 5. Ecología y Sostenibilidad:** la ecología y la sostenibilidad, en el contexto juvenil, se refieren a las interacciones entre los seres humanos y su entorno en el contexto urbano y rural de la ciudad, de manera que se conozca y respete la diversidad de sus dinámicas y de las prácticas locales rurales, se valore la diversidad de los ecosistemas y la importancia de lecturas adecuadas sobre cada contexto para que, a largo plazo, las relaciones entre los seres vivos y el entorno que los rodea sean equilibradas y duraderas.

Para lograr ciudades sostenibles debe valorarse la diversidad que implica lo urbano y lo rural, comprender y poner en el centro del debate las problemáticas rurales y ambientales de las personas jóvenes de la ciudad y que las soluciones partan también de iniciativas locales acordes con las personas que allí habitan. Se requiere comprender, resaltar y valorar el mundo rural de Medellín y en él, a los y las jóvenes campesinos, no sólo en sus territorios rurales por tradición, sino por el capital social que representan los jóvenes en situación de desplazamientos intraurbanos y rurales que han llegado a la ciudad con un bagaje cultural proveniente de entornos campesinos, con una relación con el ambiente distinta que implica formas de habitar y pensar la ciudad de manera diversa.

- 6. Salud Pública Juvenil:** la salud pública engloba todas las actividades relacionadas con la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad,

el estado sanitario y ecológico del ambiente de vida, la organización y el funcionamiento de los servicios de salud, planificación, gestión y educación. Por lo que la población joven se presenta como un potencial estratégico en esta concepción de la salud. Sus características dinamizadoras hacen de la población juvenil una prioridad en el fortalecimiento de la salud pública y un rango poblacional clave en la planeación, ejecución y dinamización de los planes municipales de salud y en la comprensión y abordaje a las maneras de concebir e intervenir los problemas de salud de las comunidades. Por esto, se deben fortalecer y generar estrategias de atención intersectorial para los jóvenes, que se ajusten a sus necesidades e imaginarios, que reduzcan las barreras de acceso a los servicios de salud y fortalezcan la concientización de sus derechos en salud como población juvenil, promoviendo estrategias de intervención que dinamicen y fortalezcan el diálogo intergeneracional y que involucren escenarios y ámbitos de acción indispensables para el desarrollo de los jóvenes, como la familia, la educación, la cultura y el trabajo digno.

ARTÍCULO SÉPTIMO. SISTEMA MUNICIPAL DE JUVENTUD

Es el conjunto de actores institucionales que dinamizan y ejercen las competencias en temas de juventud en el Municipio de Medellín, que a través de la creación de alianzas y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil (entidades públicas, privadas y mixtas), los y las jóvenes y sus expresiones y prácticas organizativas, tienen como propósito la garantía y goce efectivos de los derechos de la juventud medellinense, la ampliación de sus capacidades y acceso a oportunidades a favor del desarrollo del ser joven. Está integrado por:

1. Subsistema Institucional

- 1.1. Dependencia municipal responsable de los asuntos de juventud. El Municipio de Medellín contará con una dependencia (Secretaría de la Juventud) con capacidad política, técnica, financiera y administrativa para articular la oferta pública, dinamizar la oferta privada y fortalecer las dinámicas comunitarias y juveniles para el desarrollo del ser joven. Además, orientará y acompañará el diseño, implementación y seguimiento a los programas que ejecutan las diferentes instancias de la Administración municipal y de la sociedad con diferentes poblaciones juveniles de la ciudad.
- 1.2. Comité Técnico Municipal de Juventud: instancia responsable de orientar y hacer seguimiento a la Política Pública de Juventud, aportando

conocimiento y experiencias para el diseño del plan, programas y proyectos para la implementación, seguimiento, evaluación de la presente Política Municipal de Juventud, donde tengan asiento la Secretaría de la Juventud, las demás instancias municipales que ejecutan acciones para la juventud, representantes de los y las jóvenes, diferentes actores de la sociedad civil, de la empresa privada, la academia, los expertos y los diversos grupos de investigación en juventud.

2. Subsistema de Participación de la Juventud

El Subsistema de Participación está constituido por los actores jóvenes, sus diferentes formas de movilización y organización, así como por las instancias, mecanismos y espacios creados para garantizar su participación democrática en las entidades públicas y privadas que promueven su desarrollo integral. Se constituyen de conformidad con el principio de autonomía. Estará conformado por las siguientes instancias:

- 2.1.** Procesos, dinámicas, manifestaciones, prácticas organizativas y espacios de participación (redes, plataformas, asociaciones, agrupaciones) de las y los jóvenes que con sus propuestas e iniciativas inciden en los temas que se proponen desde las líneas de acción de la presente Política o que tengan como objetivo trabajar por sus derechos, que son de interés individual y colectivo y que contribuyen al desarrollo del ser joven.
- 2.2.** Consejo Municipal de Juventud: el Concejo de Juventud es la instancia de interlocución directa entre las juventudes y el Estado. Será elegido mediante el voto popular y directo de los y las jóvenes previamente inscritos. Tanto su designación como funcionamiento se regirán por lo estipulado en el Artículo 42 y siguientes, de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y demás decretos reglamentarios que para el efecto expida el Gobierno Nacional.
- 2.3.** Plataforma Municipal de Juventud: es un escenario de encuentro, articulación y concertación de las juventudes de la ciudad, de carácter autónomo y asesor en asuntos relacionados con la juventud, su conformación es plural y está integrada por los grupos, procesos, redes, clubes y demás prácticas organizativas de las y los jóvenes de la municipalidad (Artículo 60, Ley 1622 de 2013).
- 2.4.** Asamblea Municipal de Juventudes: es el máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del municipio. En éste tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas (Artículo 63, Ley 1622 de 2013).

Parágrafo 1: el Subsistema de Participación de la Juventud optimizará su gestión mediante la articulación con el Sistema Municipal de Participación Ciudadana y Control Social.

Parágrafo 2: en desarrollo del principio de corresponsabilidad, las organizaciones sociales especializadas como las veedurías ciudadanas, o cualquier otra forma de organización de la ciudadanía, participarán en el seguimiento y vigilancia de esta política pública y de las acciones y decisiones de las autoridades competentes.

3. Comisión de Concertación y Decisión

La Comisión de Concertación y Decisión: es la instancia de concertación y decisión del Municipio de Medellín. De acuerdo con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) asume funciones de planeación, concertación de agendas públicas para las juventudes y generación de mecanismos de ejecución de las mismas por el municipio.

La Comisión de Concertación y Decisión estará conformada por tres delegados del gobierno municipal y tres delegados del Consejo Municipal de Juventud. Ninguno de los delegados por parte del Consejo Municipal de Juventud podrá estar desempeñando funciones remuneradas dentro de la administración correspondiente, durante su periodo como delegado. Los delegados del Consejo Municipal de Juventud a la Comisión de Concertación y Decisión deberán rotar cada año.

El funcionamiento de la Comisión de Concertación y Decisión se hará acorde con lo dispuesto en la Ley 1622 de 2013.

Parágrafo 1: la convocatoria a las sesiones ordinarias y su desarrollo serán acompañadas por el Ministerio Público, como garante de la realización de las mismas y de su cumplimiento.

ARTÍCULO OCTAVO. PLAN ESTRATÉGICO DE JUVENTUD

Dentro de los ocho meses siguientes a la expedición del presente Acuerdo se formulará el Plan Estratégico de Juventud y las metas que asume la Administración para el desarrollo de la presente Política Pública. El plan se formulará, evaluará y actualizará con la participación de diversos actores juveniles, sociales, políticos, académicos, públicos y privados al menos una vez cada periodo de gobierno, y adoptará los ajustes y recomendaciones emanadas de dicho proceso.

ARTÍCULO NOVENO. SISTEMA DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO

Es uno de los mecanismos de gestión del Sistema Municipal de las Juventudes. Es responsabilidad del Municipio de Medellín generar conocimiento continuo y liderar procesos de investigación y pensamiento sobre juventud, que permitan hacer seguimiento a la Política Pública de Juventud y a los proyectos, procesos y programas que adelanta la municipalidad como otras instituciones de la ciudad.

De igual manera, la de articularse con el índice de desarrollo juvenil y poner en conversación los diversos sistemas de información, para generar insumos y contenidos a partir del seguimiento y lectura de la totalidad de la oferta institucional para la juventud.

El Sistema de Gestión de Información y Conocimiento quedará conformado así:

1. Observatorio

Planteado como un espacio intersectorial e interdisciplinario del que participan diferentes actores del Estado, la ciudadanía, la academia, la empresa, las organizaciones sociales y juveniles, articulado al Observatorio del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín. Tiene como finalidades: generar, analizar y difundir información y conocimientos sobre las juventudes.

En el Observatorio confluye información cualitativa y cuantitativa a través de investigaciones, conocimientos, datos, entre otros insumos, que permiten orientar las decisiones municipales con el propósito de mejorar las condiciones de las juventudes en la ciudad de Medellín y de cerrar las brechas de desigualdad existentes. Aportan y se nutren del Observatorio los expertos en juventud, la academia y los jóvenes investigadores, en tanto que hacen parte básica del ciclo de conocimiento, desde la gestión y renovación del mismo.

El Observatorio diseña y propone estrategias para conocer las demandas juveniles y el goce y acceso efectivo de derechos por parte de los y las jóvenes de Medellín.

Genera conocimiento e información que se convierten en contenidos e insumos básicos para la formación de funcionarios, docentes, padres y madres, líderes, entre otros, a la vez que promueve procesos de intercambio y construcción colectiva de saberes y experiencias entre los diferentes actores de la ciudad.

2. Monitoreo y Seguimiento

El Municipio de Medellín desarrollará un sistema propio de información, seguimiento y evaluación y se articula con sistemas a nivel departamental y nacional.

Este sistema se encarga de gestionar, procesar y generar información sistemática y oportuna sobre el logro de resultados sectoriales y/o por temas derivados de la Política Pública de Juventud. Es un pilar importante para la gestión y trabajo de la Alcaldía de Medellín y, también, para los diferentes actores involucrados con el desarrollo de la Política Pública de Juventud.

El Sistema de Gestión de Información y Conocimiento servirá de soporte a procesos participativos considerados dentro de la Ley 1622 de 2013, como lo son el subsistema de participación de juventud, las veedurías y las demás instancias contempladas en el presente Acuerdo.

El Municipio de Medellín presentará al Concejo Municipal un informe anual sobre los desarrollos, ejecuciones y cumplimientos presupuestales y programáticos de la Política Pública de Juventud, en concordancia con el Artículo 21 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 de 2013.

ARTÍCULO DÉCIMO. SEMANA MUNICIPAL DE LA JUVENTUD

Se establece la Semana Municipal de la Juventud, en coherencia con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, a celebrarse la segunda semana del mes de agosto de cada año. Dicha celebración tendrá como propósito promover actividades para la discusión y análisis de las necesidades de las juventudes, así como las alternativas de solución a las mismas.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. FINANCIACIÓN

El Municipio de Medellín dispondrá la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos necesarios para el cumplimiento de la presente Política Pública.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS

De conformidad con la Ley 819 de 2003, Artículo 7, este acuerdo no genera gastos adicionales al Municipio de Medellín.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. COMPETENCIA

La coordinación de la implementación de la presente Política Pública de Juventud estará a cargo de la instancia de juventud del Municipio de Medellín, Secretaría de la Juventud, en concordancia con las competencias que para ello se delegan a los municipios en el Artículo 19 de la Ley 1622 de 2013, entre ellas:

1. Corresponde al Municipio de Medellín: diseñar, implementar, evaluar y rendir cuentas sobre la ejecución de la Política Pública y la inversión social destinada a garantizar los derechos de los y las jóvenes.
2. Investigar y validar en su territorio modelos propios de participación, garantía de derechos de los jóvenes, inclusión en la oferta institucional, generación de oportunidades y capacidades en los jóvenes e informar avances al ente departamental.
3. Diseñar una oferta programática para los jóvenes en el municipio, de ejecución directamente o a través de alianzas, convenios con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y empresas que desarrollen oferta de acciones para jóvenes en el nivel municipal.
4. Promover la concurrencia efectiva para evitar la duplicidad de acciones entre la nación, el departamento y el municipio.
5. Desarrollar pactos municipales de inclusión, de convivencia y de transparencia entre jóvenes e instituciones como referentes éticos para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la dinamización del Sistema Municipal de Juventud.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. VIGENCIA

El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su expedición y publicación derogando todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Acuerdos 02 de 2000, 076 de 2006 y el Acuerdo 13 de 2007.

Valeria Mejía Echeverría
Secretaria de la Juventud

Este libro se terminó de imprimir
en Editorial Artes y letras S.A.S
Medellín, agosto de 2015
Fuentes: Gotham Rounded, Ancher Pro



