

**La educación para el trabajo  
de jóvenes en Colombia:  
¿mecanismo de inserción  
laboral y equidad?**

**Marleny Cardona Acevedo  
John Fernando Macías Prada  
Paula Andrea Suescún Álvarez**

# **LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DE JÓVENES EN COLOMBIA, ¿MECANISMO DE INSERCIÓN LABORAL Y EQUIDAD?**

Investigadores:

**Marleny Cardona Acevedo**

**John Fernando Macías Prada**

**Paula Andrea Suescún Álvarez**

Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales –ESYT--

- UNIVERSIDAD EAFIT - CENTRO DE ESTUDIOS PARA AMÉRICA LATINA  
Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CeALCI) –

FUNDACIÓN CAROLINA - 2008

# LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DE JÓVENES EN COLOMBIA, ¿MECANISMO DE INSERCIÓN LABORAL Y EQUIDAD?

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1. RUTA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>8</b>
1.1. ACERCA DEL ENFOQUE	11
1.2. MOMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.3. ORIENTACIONES DE CONTEXTO	16
1.4. SELECCIÓN DE LA MUESTRA	20
<b>CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO</b>	<b>24</b>
2.1. NOCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	25
2.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE FORMACIÓN	32
2.2.1. Los programas de formación para el trabajo	34
2.2.2. Las políticas de juventud, educación y trabajo	35
2.2.3. Las acciones emprendidas	39
2.2.3.1. Una mirada a los planes de desarrollo recientes	39
2.2.3.2. Legislación laboral reciente	42
2.3. LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO	46
2.3.1. La Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano	48
2.3.1.1. El Sistema Nacional de Aprendizaje -SENA-	48
2.3.2. El tránsito desde la Educación No Formal	51
2.4. DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO	56
2.5. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	59
2.5.1. El lugar de las políticas públicas	59
2.5.2. Focalización de la formación	60
2.5.3. A propósito de la formación y la capacitación	61
2.5.4. Exclusión social	63
2.5.5. El trabajo decente	65

2.5.6. El desempleo y los-as jóvenes	66
2.5.7. La vulnerabilidad: cuestión social	67
2.5.8. La juventud como construcción histórica	68
2.5.9. La equidad como condición deseada	69
2.5.10. Relación operativa de los conceptos	70
<b><i>CAPÍTULO 3. JÓVENES, TRABAJO Y EDUCACIÓN. UNA MIRADA AL CONTEXTO COLOMBIANO</i></b>	<b>72</b>
<b>3.1. PROBLEMÁTICAS SOCIALES DE LOS-AS JÓVENES COLOMBIANOS</b>	<b>74</b>
3.1.1. Panorama sociodemográfico de los-as jóvenes	74
3.1.2. La pobreza	76
3.1.3. Sobre la diversidad de los-as jóvenes	78
3.1.4. Contexto de la “vulnerabilidad” social	79
3.1.5. Participación en el conflicto	81
3.1.6. Niveles educativos	82
<b>3.2. LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS-AS JÓVENES</b>	<b>85</b>
3.2.1. El desempleo de los-as jóvenes en Colombia	87
3.2.2. Efectos sociales del desempleo	90
<b>3.3. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTEXTO</b>	<b>93</b>
<b><i>CAPÍTULO 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DE JÓVENES EN COLOMBIA</i></b>	<b>99</b>
<b>4.1. CLASIFICACIÓN PRELIMINAR DE LOS PROGRAMAS</b>	<b>100</b>
<b>4.2. LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS</b>	<b>107</b>
4.2.1. PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN	107
4.2.2. PROGRAMA JOVEN COMPETITIVO PARA EL EMPLEO SOSTENIBLE	108
4.2.3. PROGRAMA JÓVENES CON FUTURO	109
<b>4.3. PROGRAMAS, ACTORES E INSTITUCIONES: UNA CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA</b>	<b>113</b>
4.3.1. La concepción de los programas: ¿formación o capacitación?	116
4.3.2. El perfil de las entidades de capacitación	120
4.3.3. Las articulaciones de los programas	127
4.3.4. La participación en la elaboración de cursos y currículos	132
4.3.5. El papel de los-as docentes	135
4.3.6. La percepción que se tiene de los-as jóvenes	138
4.3.7. La focalización de los programas	141
4.3.8. La inserción laboral de los-as jóvenes	143
4.3.9. El lugar de las empresas en la inserción laboral	147
4.3.10. ¿Emprendimiento y empresarismo?	149
4.3.11. El proyecto de vida como elemento de integración social	151
4.3.12. Y, finalmente, ¿quién evalúa estos programas?	156
<b>4.4. SUGERENCIAS A LOS PROGRAMAS</b>	<b>158</b>
<b><i>CONCLUSIONES GENERALES</i></b>	<b>170</b>

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>180</b>
-----------------------------------	------------

<b>ANEXOS</b>	<b>188</b>
---------------	------------

ANEXO A. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS	189
1. PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN	189
2. PROGRAMA JOVEN COMPETITIVO PARA EL EMPLEO SOSTENIBLE	193
3. PROGRAMA JÓVENES CON FUTURO	195
ANEXO B. CONTEXTOS DE LAS CIUDADES SELECCIONADAS	199
ANEXO C. LA RED DE ENTIDADES DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE MEDELLÍN	222
ANEXO D. GRÁFICOS DE FRECUENCIAS	225
ANEXO E. INSTRUMENTO DE GENERACIÓN DE LA INFORMACIÓN	227
ANEXO F. LISTA DE CÓDIGOS	238

## ÍNDICE DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
Cuadro 1.1. Síntesis de los momentos Metodológicos de la investigación	15
Cuadro 1.2. Selección de la Muestra de la investigación - Caso de referencia (Medellín)	22
Cuadro 2.1. Síntesis de las definiciones de políticas públicas	26
Cuadro 2.2. Principales acciones de las políticas de juventud, educación y trabajo	37
Cuadro 2.3. Desafíos de las políticas públicas de educación, trabajo y juventud	38
Cuadro 2.4. Formación profesional ofrecida por el SENA	50
Cuadro 2.5. Obstáculos para el éxito de la Educación No Formal en Colombia	54
Cuadro 3.1. Situaciones socialmente problemáticas de los-as jóvenes en Colombia hoy	84
Cuadro 3.2. Causas de la inestabilidad laboral de los-as jóvenes en las empresas	86
Cuadro 3.3. Acontecimientos significativos en el contexto colombiano en la educación para el trabajo de jóvenes	97
Cuadro 4.1. Clasificación preliminar de los programas de capacitación de jóvenes en Colombia. Caso de referencia (Medellín)	106
Cuadro 4.2. Comparativo programas JeA – JC – JcF	111

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
Gráfico 2.1. Personas de 12 años y más que asistieron o han asistido a cursos de educación para el trabajo. Educación no formal - 2003	52
Gráfico 2.2. Principal beneficio de participar de un curso de capacitación (Educación no formal) - 2005	52
Gráfico 2.3. Relación operativa de conceptos relacionados con la Educación para el trabajo. Perspectiva de contexto	71
Gráfico 3.1. Colombia. Estructura de la población por sexo y grupos de edad	74
Gráfico 3.2. Distribución poblacional en Colombia 2005	76
Gráfico 3.3. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza 1995 - 2005	77
Gráfico 3.4. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema 1995 - 2005	78
Gráfico 3.5. Analfabetismo. Población entre 14 y 25 años - 2005	83
Gráfico 3.6. Años de educación formal. Población entre 14 y 25 - 2005	83
Gráfico 3.7. Tasa global de participación, ocupación y desempleo de la población de 14 a 26 años Total trece ciudades y áreas metropolitanas 2001 - 2008 (noviembre - enero)	88
Gráfico 3.8. Algunos efectos sociales del desempleo	92

# INFORME DE INVESTIGACIÓN

---

**PROYECTO:** La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia, ¿mecanismo de Inserción laboral y Equidad?

**Ciudad y fecha:** Medellín, junio 15 de 2008.

**Instituciones:** Universidad EAFIT  
Departamento de Economía  
Grupo de Estudios Sectoriales  
y Territoriales –ESYT-  
  
Centro de Estudios para  
América Latina y la  
Cooperación Internacional  
(CeALCI) - Fundación Carolina.

**Investigadores:** Marleny Cardona Acevedo  
John Fernando Macías Prada  
Paula Andrea Suescún Álvarez

**Colaboradores:** Juan José Vásquez Maya  
Juliana Tabares Quiroz  
Jaider Camilo Otálvaro



## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad EAFIT por las facilidades prestadas en la gestión y manejo de los recursos de la investigación. A las directivas y funcionarios de las instituciones y programas de capacitación visitados en Barranquilla, Bogotá, Cali, Manizales y Medellín, por compartir con los autores su experiencia. A Jairo Alonso Ramírez, por su apoyo incondicional y Irma Soto Vallejo, Coordinadora Académica del Programa de Economía de la Universidad de Manizales por su colaboración en la consecución de contactos en esa ciudad. A Álvaro Zapata en la ciudad de Cali por su valioso acompañamiento y sus acertados aportes. A los integrantes del grupo ESYT que fueron colaboradores del proyecto: Juan José Vásquez, Juliana Tabares, Isabel Montes y Ana Milena Vera, y a Jaider Otálvaro que participó en la elaboración de la caracterización de las ciudades seleccionadas.

La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo financiero de la Universidad EAFIT y el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeAlci) de la Fundación Carolina.

*“La educación para el trabajo de jóvenes exige un tipo de formación que va más allá de un curso de unos meses; exige una formación que ubique a los sujetos como artífices de su historia y que los dote de una actitud reflexiva que les sirva para afrontar los múltiples desafíos de esta convulsionada sociedad contemporánea”.*

MACÍAS y SUESCÚN (2007)

## INTRODUCCIÓN

En la sociedad capitalista moderna los-as jóvenes tienen un valor trascendente y un rol preponderante, puesto que se les considera “el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad”<sup>1</sup>. Sin embargo, aunque se les asigna ese valor trascendente es precisamente a los-as jóvenes a quienes golpea con más fuerza el desempleo y la falta de acceso a la educación. Actualmente, los-as jóvenes se enfrentan a un contexto condicionado por las exigencias de productividad, de competitividad y la rapidez del cambio tecnológico en el marco de la globalización. Son procesos que han producido transformaciones profundas en el aparato productivo y que se expresan en los cambios que experimenta la estructura y funcionamiento de los mercados laborales. Esto ha llevado a que todas las personas, pero particularmente los-as más jóvenes, observen aumentos en las exigencias de calificación de la fuerza de trabajo que se demanda.

En este contexto, el desempleo y subempleo persisten en ausencia del recurso humano que pueda responder a los actuales requerimientos del mercado laboral globalizado. Es un proceso que profundiza la segmentación del mercado, lo que ubica también a los-as jóvenes en una situación de desventaja, principalmente a aquellos provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos, quienes sufren condiciones de pobreza y exclusión y, en consecuencia, bajos niveles de empleabilidad. Estas son situaciones por las que la educación para el trabajo de jóvenes ha cobrado especial interés en Colombia.

---

<sup>1</sup> ABDALÁ, Ernesto. *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina*. En: ABDALA Ernesto; JACINTO, Claudia; SOLLA, Alejandra. (Coord). *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005. p. 185 – 214.

La importancia del tema de la educación para el trabajo no es un asunto sólo de la capacitación, la calificación, la inserción laboral y el empleo en el marco de las demandas del mercado laboral, también responde a problemáticas que exigen grandes esfuerzos de los sectores público y privado debido a la alta complejidad de los procesos sociales relacionados. No basta con capacitar a los-as jóvenes. Hoy en Colombia no es suficiente la formación para alcanzar una posición ocupacional o ascenso social. Si bien la educación continúa siendo altamente valorada, contar con *títulos que acrediten experiencia* sigue siendo necesario para ingresar exitosamente al mercado laboral. Los estudios generales y la capacitación específica son necesarios pero cada menos suficientes para alcanzar una posición laboral. Es por eso que los-as jóvenes terminan siendo los más afectados y, entre ellos-as, quienes tienen menos posibilidades son los más pobres.

Todo esto denota una ruptura visible entre la educación y el empleo que afecta a este grupo poblacional. El mercado de trabajo hoy no valora suficientemente la formación elemental de los-as jóvenes y tampoco garantiza a quienes alcanzan una formación o capacitación avanzada o específica, el acceso a un puesto de trabajo. Por lo tanto, capacitar y formar a los-as jóvenes es sólo el primer paso de una intervención adecuada que impacte, desde el accionar social, en el mejoramiento de sus oportunidades de insertarse social y laboralmente.

Existe acuerdo en que a estas problemáticas no es posible dar oportuna respuesta desde acciones aisladas ni con medidas coyunturales –si bien estas pueden ser importantes, la situación exige una política integral y el compromiso de los actores sociales, económicos y políticos relacionados con los-as jóvenes y la educación para el trabajo. Las respuestas que se han ofrecido a los-as jóvenes desde diversos sectores sociales en Colombia son múltiples, entre ellas se han propuesto programas de capacitación laboral focalizados a los-as más ‘vulnerables’. Este tipo de programas orientados a jóvenes, en respuesta a las complejas circunstancias del sistema productivo y el educativo, han requerido la participación activa del Estado en la tarea de garantizar la calidad y la equidad pero también de todos los agentes y agencias privados, a lo cual se ha apuntado, pero el éxito conseguido no termina siendo el esperado.

En estas estrategias sigue haciendo falta caracterizar adecuadamente el grupo poblacional de jóvenes que se 'benefician', identificando sus condiciones sociales, económicas y culturales; considerando sus expectativas y el universo heterogéneo de símbolos y lenguajes que les constituye como sujetos para, sobre esa base, proponer y desarrollar iniciativas pertinentes.

Existen esfuerzos importantes para promover la inserción laboral y la mejora en sus condiciones de equidad a través de los programas propuestos. Son experiencias ricas en aprendizajes que pueden dar mucho de sí para proponer políticas y programas en esta línea; no obstante, siguen siendo experiencias aisladas del conjunto de agentes que deberían hacer parte (empresas, sector público, organizaciones, movimientos de jóvenes, entre otros), en algunos casos también muy coyunturales y con una oferta desarticulada con las expectativas y necesidades de los-as jóvenes. Además, la total falta de estudios del impacto social del conjunto de estos programas en las regiones y en todo el país ha sido una de las mayores carencias.

Por todo lo expuesto, esta investigación ha emprendido el reto de iniciar el camino de abordar la educación para el trabajo de jóvenes desde una perspectiva cualitativa de las Ciencias Sociales que permita, en primera instancia, describir y nombrar algunos de los focos problemáticos a los que se les debe hacer seguimiento. Para ello la investigación se ha enfocado en un tipo particular de educación para el trabajo, aquella que deriva de las políticas sociales de empleo, educación y juventud y que se expresa en cursos semicalificados cortos dirigidos a los-as jóvenes 'vulnerables'. En este sentido, el objeto de estudio de la investigación se aparta inicialmente de los programas regulares de la educación para el trabajo y el desarrollo humano (educación no formal) que tienen como objetivo principal satisfacer la demanda de educación de los sujetos y se concentra en el estudio de casos especiales de programas, que por sus lógicas de funcionamiento han sido iniciativas ejecutadas por la administración pública en la modalidad de contrataciones o convenios temporales, en los cuales participa una diversidad de entidades de capacitación formadoras, que se caracterizan por ser estrategias que han contado con recursos de la cooperación internacional y que se han centrado en atender las condiciones de precariedad de los-as jóvenes mediante la capacitación laboral.

A lo largo de la investigación se ha hecho una elaboración metodológica, búsqueda documental y consulta a expertos, además se ha iniciado la exploración y acceso al terreno para dar cuenta de este objeto de estudio. A continuación se formulan los objetivos investigativos que han guiado el proceso de tal manera que permitan orientar con claridad a investigadores y personas interesadas en el proceso:

- Identificar las condiciones de vínculo entre los programas de formación para el empleo –como expresión de las políticas públicas de juventud, educación y trabajo- y la problemática de la inserción laboral con equidad de los-as jóvenes desempleados de Colombia. Los escenarios seleccionados son algunas de las ciudades de Colombia con mayores índices de desempleo juvenil (Bogotá, Medellín, Cali, Manizales y Barranquilla).
- Caracterizar un conjunto significativo de programas de formación para el empleo que se ofrecen en las principales ciudades de Colombia y la pertinencia de su oferta educativa -como mecanismos de inclusión y equidad- en relación con el accionar de las políticas públicas implementadas en el país a partir de la promulgación de la Constitución de 1991.

Los programas estudiados son: el programa nacional *Jóvenes en Acción* coordinado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el *Programa Joven Competitivo para el Empleo Sostenible* – entra 21 de la Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín y el *Programa Jóvenes con Futuro* de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín. Un tercer objetivo en desarrollo que deriva de esta investigación es el siguiente:

- Ofrecer alternativas para la formulación y ejecución de políticas para el empleo de jóvenes que estén más cercanas a sus realidades, que promuevan el reconocimiento de sus contextos, expectativas y necesidades, y por tanto, que faciliten la equidad y la participación de esta población en el desarrollo socioeconómico y cultural de Colombia.

Se espera que para un próximo ejercicio investigativo este objetivo sea complementado con los aportes que se levantan en este informe.

El alcance de este trabajo es la problematización del quehacer de los programas de educación para el trabajo de jóvenes en Colombia. No se trata de una evaluación de los programas; ésta depende de sus responsables políticos, que son a su vez quienes los diseñan; por lo cual asumimos que no es el lugar de esta investigación plantear un estudio en esos términos. Interesa, por tanto, generar una reflexión desde la experiencia de estos programas, mostrando la incidencia que están generando sobre los mercados laborales, la vida de los-as jóvenes, incluso en el sistema educativo. Un enfoque cualitativo permite ampliar los balances cuantitativos que se han realizado de estos programas.

En consecuencia, el capítulo 1 presenta la ruta metodológica de la investigación, resaltando su carácter descriptivo de la problemática en cuestión y mencionando la conveniencia de usar un enfoque cualitativo para realizar un primer acercamiento a los programas de educación para el trabajo de jóvenes socialmente vulnerables.

El capítulo 2 resalta el vínculo existente entre los programas de educación para el trabajo de jóvenes y algunas de las principales acciones políticas implementadas en Colombia en los últimos años, mostrando la necesidad de incorporar algunos conceptos de análisis para la comprensión de un referente de las políticas públicas en esta materia. El capítulo 3 complementa con una aproximación a las realidades y situaciones problemáticas en Colombia que han condicionado y definido la actual estructuración de la educación para el trabajo, en el capítulo 4 se caracterizan tres estudios de caso de programas de capacitación laboral, considerados relevantes para analizar el nexo entre los programas dirigidos a jóvenes y las políticas públicas focalizadas a poblaciones socialmente vulnerables. Por último se presenta una sección de conclusiones que sintetizan los hallazgos de la investigación.

# CAPÍTULO 1. RUTA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

*“Como complemento de las técnicas cuantitativas de seguimiento [a los programas de educación para el trabajo de jóvenes], la aproximación cualitativa permite abrir la 'caja negra' del proceso formativo y de las conductas organizacionales que lo respaldan”.*

GALLART y JACINTO (1998)

Tanto en Colombia como en otros países de América Latina ha existido consenso en que el enfoque más adecuado para abordar como objeto de estudio los programas de educación y capacitación para el trabajo son los diseños experimentales o en su defecto, los cuasi-experimentales<sup>2</sup>. En las evaluaciones de los programas de educación para el trabajo, se ha optado por realizar estudios que consisten en el análisis estadístico de la información de su ejecución (cobertura, deserción, localización, instituciones capacitadoras, empresas participantes, impacto laboral, entre otras). No obstante, estos diseños no están exentos de problemas, primordialmente porque es imposible controlar variables vinculadas a motivaciones personales o problemáticas sociales y psicológicas que pueden estar explicando buena parte de los comportamientos de jóvenes durante y después de la capacitación.

En Colombia una vía de estudio complementaria al análisis cualitativo no ha sido diseñada. El seguimiento de los procesos, y los datos cualitativos reunidos han sido escasamente sistematizados. Los balances hechos a este tipo de programas no han tenido en cuenta aspectos como las transformaciones que podrían estar posibilitando en la práctica, los comportamientos y procesos de los-as jóvenes en sus entornos laborales, en su cotidianidad laboral y en sus estrategias de supervivencia, lo cual explicaría el éxito o fracaso de la inserción laboral en términos de la incidencia en la realidad del mundo laboral y en las posturas que los-as jóvenes adoptan durante la formación que reciben.

---

<sup>2</sup> GALLART, María Antonia; JACINTO, Claudia. *La Evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos: Una Ilustración con programas para jóvenes desempleados en los países del Cono Sur*. París. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 1998. p. 61

Por tanto, una de las grandes limitaciones en el estudio de los programas de educación para el trabajo consiste en la escasez de estudios cualitativos que permitan comprender por qué, por ejemplo, estas intervenciones resultan más exitosas con algunos jóvenes con otros, en algunas instituciones capacitadoras y no en otras, etc. Si bien las evaluaciones cuantitativas son necesarias porque sólo ellas permiten ver el impacto sobre el nivel de empleo y su calidad, los estudios cualitativos sobre el proceso formativo y organizacional, implicado en la capacitación, también resultan clave para interpretar los resultados de los programas y encontrar vías para mejorarlos. Los programas elaboran registros de información importantes sobre los beneficiarios y se supervisa en rasgos generales el proceso formativo. Las principales dificultades en este sentido es que no se realizan seguimientos con estos insumos -en el marco de un diseño cualitativo- y los datos reunidos no son analizados. Además, se suma que no existen instancias de autoevaluación que comprometan a los propios actores de la formación y por tanto aspectos significativos de los procesos estarían quedando rezagados de los balances de los programas.

En consecuencia, en la elaboración del diseño metodológico de esta investigación hemos optado por un enfoque descriptivo, con la intención de enriquecer los estudios ya existentes sobre la educación para el trabajo en Colombia, como Jóvenes en Acción. Lo anterior no implica, sin embargo, una renuncia a considerar relevante la información cuantificable, por el contrario, creemos que una mirada cualitativa de los procesos sociales amplía la mirada que se ha tenido hasta el momento, relevando, sistematizando y analizando información pertinente, para detectar fortalezas y debilidades en la ejecución de los programas, y de este modo, facilitar la toma de decisiones que permitan reforzar o reorientar los proyectos.

Este enfoque es importante porque permite -si es el caso- abordar con pertinencia los procesos pedagógicos e institucionales de la formación; las articulaciones y dificultades en las relaciones entre los distintos actores intervinientes en los programas y facilita adoptar una mirada de contexto en que se pongan en discusión los diferentes poderes y voluntades que participan en los niveles de decisión y ejecución de los programas, particularmente de aquellos ámbitos relacionados con las acciones orientadas a mejorar las condiciones de equidad de las poblaciones socialmente vulnerables, que no son otra

cosa que expresión de las políticas públicas focalizadas. En los próximos apartados se precisan los elementos del diseño metodológico que ha guiado este ejercicio investigativo.

## 1.1. ACERCA DEL ENFOQUE

La investigación es de tipo cualitativo y analiza los programas de educación para el trabajo de jóvenes considerados socialmente vulnerables -como expresión de las políticas públicas de educación y trabajo- implementados en algunas ciudades de Colombia entre 2000 y 2006. Los siguientes asuntos permiten caracterizar el enfoque de la investigación:

- En la investigación cualitativa se parte de un extenso inventario de dimensiones que se van ampliando a medida que avanza la investigación; en el caso de esta investigación es conveniente retener variables y dimensiones claves a partir de las cuales se organiza la recolección, la sistematización y el análisis de los datos. Algunas de esas variables son, desde luego, la formación, la capacitación y las competencias laborales, entre otras.
- En este tipo de diseño, en cuanto al número de casos a incluir en la muestra, no se siguen criterios de representatividad estadística, sino que los casos son seleccionados estratégicamente, según su relevancia para el fenómeno que se intenta estudiar y su cantidad es determinada a través de un procedimiento denominado 'saturación de categorías' que alude al hecho de que nuevos casos no aportan más información a la ya relevada<sup>3</sup>. En el caso de los programas a los que se alude en este documento, se trataría fundamentalmente de profundizar el análisis de los datos concernientes a la naturaleza de las prácticas sociales, los contextos y motivaciones que se ponen en juego en la implementación de los programas, para, a partir de ellos, determinar una muestra de entidades capacitadoras y realizar una caracterización de ellas como primer elemento de la aproximación a este tipo de estudios desde una perspectiva cualitativa, complementaria a la tradicional. Se espera en un posterior ejercicio involucrar a los-as jóvenes beneficiarios-as y a las empresas.

---

<sup>3</sup> Hacen referencia a estos procedimientos autores como Bertaux (1988), Glasery Strauss (1967), Strauss y Corbin (1990), Fielding (1986), Flick (1992).

- Debido a lo anterior, la representatividad está dada por la validez de los casos seleccionados como muestra de la investigación. Un aspecto crucial para la comparación de los estudios de caso, es el otorgamiento de los mismos significados a las variables e indicadores por parte de los diferentes actores intervinientes en los distintos momentos del proceso: los propios formadores y responsables institucionales, los equipos técnicos a cargo de la supervisión del programa y/o los evaluadores externos si los hubiere. Para contribuir a la homogeneización de las significaciones es fundamental brindar definiciones conceptuales y operacionales pertinentes y consensuadas.
- Es fundamental la consideración de las diferentes posiciones de los investigadores frente a la realidad analizada para que exista retroalimentación, esto es la 'triangulación' no solo de las fuentes de datos (financiadores, directivos, formadores, usuarios, eventualmente familias de éstos), sino también de las distintas técnicas de generación de datos.
- La generación de datos se realiza con el apoyo de una serie de ítems aplicados a distintos niveles de análisis: contexto, institución, actividades formativas, empresas proveedoras de prácticas y los-as jóvenes atendidos. Se incluyen datos cuantitativos que permiten describir y cuantificar situaciones objetivas, por ejemplo: número de estudiantes, asistentes y deserción, financiación recibida y fuentes, etc. Se registra también información documental a partir del análisis del registro de actividades, planes y programas de acción. Las variables y dimensiones seleccionadas orientan asimismo las observaciones y entrevistas con los actores. La construcción de estas últimas resulta especialmente útil para determinar los perfiles de las instituciones en función de su contexto local, sus estrategias y resultados.

En síntesis, se propone llevar a cabo un ejercicio de investigación que articule y amplíe los resultados cuantitativos que los programas arrojan, explorando dimensiones cualitativas a través de estudios de casos, donde se destaquen las opiniones de los actores, las metodologías pedagógicas y relaciones institucionales de las entidades capacitadoras con las empresas y otros actores del contexto. Se ha pretendido además complementar esta información con una prueba piloto de generación de datos

cuantitativos para ser analizados por el programa estadístico SPAD, en el entendimiento de que este tipo de herramientas serían muy útiles en una fase posterior de esta investigación<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Naturalmente, entendemos que las dimensiones cuantificables y cualificables del mundo objetivo no deben percibirse como realidades excluyentes y que en consecuencia tanto los métodos de investigación cualitativos y cuantitativos pueden y deben usarse como herramientas complementarias de investigación. La comprensión de las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la realidad social es uno de los aspectos más polémicos del dilema de los enfoques de investigación. Los científicos sociales han estado llamados a demostrar el estatus científico de los métodos cualitativos, pero generalmente se ven inclinados a afirmar la credibilidad de sus producciones ajustando su trabajo a las dimensiones cuantificables de lo social, en menoscabo de las no cuantificables. Hoy el conocimiento de las problemáticas sociales más graves, como son por ejemplo la pobreza, la exclusión y su expresión en las políticas públicas focalizadas, evidencian el predominio de la cuantificación en detrimento de la cualificación, lo que ha ocasionado que en las investigaciones se haga énfasis en los aspectos formales de los problemas, simplificándolos de tal manera que se dificulta su aprehensión y se impide la posibilidad de confrontarlos en sus dimensiones estructurales. De forma acertada, Bonilla y Rodríguez (1997) afirman que en la época contemporánea los investigadores “*preocupados por la tarea de medir y generar indicadores, han perdido la noción de las dimensiones centrales de los problemas que estudian, lo cual restringe de manera alarmante el alcance de sus interpretaciones. La investigación desubicada filosófica e históricamente es irrelevante y se torna en una parodia del conocimiento*” BONILLA CASTRO, Elssy; RODRIGUEZ SEHK, Penélope. *Más Allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales*. Bogotá. Grupo Editorial Norma, 1997. p. 22.

## **1.2. MOMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El proceso ha tenido cuatro momentos metodológicos: revisión documental, trabajo de campo, tematización y análisis de los programas. Se incluye un quinto momento que trata del proceso de socialización de resultados. Será un momento posterior a la elaboración de este informe y por tanto no es desarrollado aquí.

El cuadro 1.1 expone los elementos de cada uno de los momentos de la investigación.

**Cuadro 1.1**  
**Síntesis de los momentos Metodológicos de la investigación**

<b>MOMENTOS</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos e insumos</b>	<b>Productos</b>
<b>Revisión bibliográfica de conceptos y categorías</b>	Identificar las condiciones de vínculo entre los programas de educación para el trabajo y las políticas públicas focalizadas orientadas a poblaciones consideradas socialmente vulnerables.	Fichaje de material bibliográfico  Entrevistas a expertos sobre políticas públicas, educación, jóvenes y asuntos laborales.	Fichas bibliográficas, de contenido, resumen.  Guías de entrevistas.	Banco de datos bibliográfico sobre educación, empleo y jóvenes.
				VALIDACIÓN
<b>Inserción de campo</b>	Generar datos sobre el conjunto de los programas de educación para el trabajo de acuerdo a los ítems desarrollados en el primer momento de la investigación.	Entrevistas Consulta de información primaria y secundaria. Narrativas sobre la experiencia Triangulación de la información recuperada	Guías de entrevista Diarios de campo. Textos generados desde la investigación. Documentos varios (agendas, folletos, afiches, cartas, etc.)	Documento de caracterización de los programas de educación para el (2000 - 2006)
				VALIDACIÓN
<b>Tematización y análisis</b>	Tematizar los textos a partir de lecturas extensivas e intensivas de las experiencias. Elaborar mapas de Códigos Realizar el análisis desde un esquema de análisis construido desde las intenciones, información y contextos teóricos de la investigación	Lectura extensiva Periodización de las experiencias, Caracterización de hechos significativos. Lectura intensiva Temas significativos Codificación Abierta Codificación Axial Elaboración de memos analíticos Desarrollo de categorías analíticas	Mapa de temas y códigos, Esquemas de análisis Validación de memos Textos analíticos.  Software: Atlas.ti v. 5.0 SPAD v. 7.0	Notas ampliadas, memos temáticos  Listado de códigos Cuadros descriptivos
				VALIDACIÓN
<b>Elaboración de conclusiones sobre la caracterización de programas</b>	Caracterizar analíticamente el conjunto de la oferta de los programas de educación para el trabajo seleccionados, en su vínculo con la formulación de políticas públicas en Colombia	Matrices de análisis	Textos ampliados. Informes parciales de investigación. Documento final de la investigación.	Informe final teórico y metodológico sobre el vínculo de los programas con las políticas públicas de juventud, trabajo y juventud.
<b>Divulgación y socialización</b>	Efectuar el proceso de divulgación y socialización de los resultados de la investigación.	Participación en eventos académicos, escritura de artículos.		Textos de ponencias, eventos académicos de divulgación, artículos.

Fuente: Elaboración propia

### 1.3. ORIENTACIONES DE CONTEXTO

Como estrategia de enriquecimiento de la metodología y con el fin de dotar de coherencia la investigación y sus estrategias de inserción al campo y de rastreo teórico, el equipo de trabajo definió preliminarmente algunos enunciados provenientes de una aproximación al tema de la educación para el trabajo de jóvenes en Colombia. Se trata de una serie de criterios de contexto que recogen los asuntos mencionados anteriormente y que como tales permiten definir la muestra de la investigación:

- ✓ La investigación toma como objeto de estudio los Programas de Formación para el Empleo como dispositivos de inserción laboral (como expresión de los contenidos de las políticas de empleo y educación dirigidas a los-as jóvenes), las prácticas educativas generadas y la manera en que estos incluyen las expectativas de empleo de los-as jóvenes desempleados de algunas de las principales ciudades de Colombia.
- ✓ Se asume como escenarios de la investigación algunas de las ciudades históricamente más representativas (social, económica y demográficamente) de Colombia: Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla y Manizales. Medellín se establece como el escenario principal de la investigación porque las diversas experiencias de formación para el empleo de jóvenes que se han desarrollado en esta ciudad se consideran un laboratorio de ensayo social creativo y productivo, lo cual ha significado que sus experiencias de formación dirigidas jóvenes desempleados se consideren un referente importante para las demás ciudades<sup>5</sup>. En el anexo B de este documento se amplía la información de contexto de cada una de las ciudades, a continuación se mencionan algunos de los asuntos por los cuales se ha retomado cada una de las ciudades como escenarios de la investigación.
- ✓ Los-as jóvenes considerados en esta investigación son aquellos-as jóvenes desempleados que están o han estado en alguno de los programas de formación para el empleo dirigidos a jóvenes. La mayor parte de ellos-as son jóvenes

---

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ, Ernesto. *Políticas públicas de juventud en Medellín: propuestas básicas para el período 2000-2003*. Oficina de la Juventud de la Alcaldía de Medellín - Corporación Paisajoven. Medellín. 1999. p. 6.

provenientes de zonas marginadas de las ciudades seleccionadas, habitan viviendas de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3; han tenido un empleo o autoempleo pero en el momento de participar en los programas no tienen oportunidades de trabajo, lo cual los convierte en *jóvenes desempleados*. En general, se enfrentan a problemáticas sociales tales como: precariedad en el acceso al sistema educativo y al mercado laboral formal, bajos niveles de participación política, proceso acelerado de transformación de imaginarios culturales y contenidos axiológicos de sus entornos sociales de referencia (lo que puede explicarse entre otras razones por el fenómeno de la globalización y las acciones liberales del capitalismo contemporáneo, que inciden en la cotidianidad y subjetividad de los sujetos), además de enfrentarse a situaciones de marginación y pobreza. [Para el caso de la ciudad de Medellín los entornos sociales de estos-as jóvenes son problemáticos: la mayor porción ellos-as se encuentran en situaciones sociales desfavorables, consideradas de alto riesgo social e involucran aspectos socio-culturales de presencia histórica: narcotráfico, violencia, sicariato, exclusión (expulsión), entre otros].

- ✓ Los Programas de *capacitación* para el trabajo en Colombia -implementados por los gobiernos municipales, departamentales o nacional, ONG, Cajas de Compensación Familiar y otras instituciones- han sintetizado la intención de atender las problemáticas sociales de estos-as jóvenes menos favorecidos-as de las principales ciudades del país básicamente por dos vías: 1) mediante mecanismos de apoyo a la inserción laboral, los cuales hacen de estos programas unos dispositivos institucionales para combatir el desempleo; y 2) a través de la capacitación en labores y oficios que el mercado “demanda”<sup>6</sup>.
- ✓ Las experiencias tomadas en esta investigación como objeto de estudio (capacitación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza) podrían considerarse como expresión de algunas intenciones y voluntades expresadas en las políticas públicas y sociales implementadas y propuestas en Colombia durante la última década.

---

<sup>6</sup> La idea de *Demanda del mercado* se refiere los requerimientos del sector productivo y las empresas en materia de mano de obra. En efecto, los programas de formación realizan balances previos de estos requerimientos en mano de obra antes de ejecutarse. En tales balances sondan los intereses y necesidades del sector servicios y sector productivo en materia de fuerza laboral capacitada que les hace falta; en base a esta información definen y proyectan los contenidos y las prácticas de la formación que ofrecen.

- ✓ Estos programas pueden ser observados como dispositivos para la dotación de competencias sociales y laborales, pero también como generadores de prácticas educativas que modifican las actitudes de los-as jóvenes y se orientan a transmitir una *cultura para el trabajo*. Por ello puede afirmarse que estos programas generan unas dinámicas sociales particulares (laborales y educativas), orientadas hacia transmisión de habilidades y conocimientos que posibiliten a los-as jóvenes adquirir competencias e incrementar su “capital humano”<sup>7</sup>, pero también pueden posibilitar el aprovisionamiento de herramientas que brinden impulso a la inclusión de los-as jóvenes en otros espacios sociales diferentes a los laborales, como puede ser la educación superior.
  
- ✓ Desde la planificación de estas iniciativas se asume que la situación de desempleo juvenil es una problemática social que debe atenderse urgentemente, ya que los-as jóvenes representan un alto porcentaje de la población en edad de trabajar. Esto lleva a que para los programas el desempleo juvenil sea visto como un reto social altamente prioritario debido a la constatación de las altas tasas de desocupación en la población joven. Esta constatación muestra que estos programas en Colombia siguen la tendencia observada en todas las sociedades capitalistas modernas, en donde a los-as jóvenes se les asigna un valor trascendente y un rol preponderante, puesto que se les considera “el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y la capacitación, las llaves para la construcción individual y social”<sup>8</sup>.
  
- ✓ La capacitación ofrecida se caracteriza por los lapsos de tiempo en que pretenden formar a los-as jóvenes: diseñan estrategias educativas y de inserción laboral para ejecutarlas en periodos de máximo 10 meses. En este plazo capacitan a los-as

---

<sup>7</sup> Pese a que es compleja y larga la historia del concepto *Capital Humano*, así mismo como debatido y matizado, es ampliamente usado hoy por los discursos institucionales que siguen los parámetros de las disposiciones neoliberales. El concepto hace alusión al aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de los trabajadores. Se entiende que estas capacidades realizadas se adquieren con el entrenamiento, la educación y la experiencia. El concepto también alude al conocimiento práctico, las habilidades adquiridas y las capacidades aprendidas de un individuo que lo hacen *potencialmente*. El término fue acuñado por el premio Nobel de Economía Gary Becker en la década de los sesenta del siglo XX para hacer una analogía ilustrativa útil entre la inversión de recursos para aumentar el stock del capital físico ordinario (herramientas, máquinas, edificios, etc.) para aumentar la productividad del trabajo y de la “inversión” en la educación o el entrenamiento de la mano de obra como medios alternativos de lograr el mismo objetivo general de incrementar la productividad.

<sup>8</sup> ABDALÁ, Ernesto. *Op. Cit.* p. 185 – 214.

jóvenes, asumiéndoles como *recurso humano*, en un área (oficio u ocupación) específica; e intentan -pero no en todo los casos- ubicarles en un puesto de trabajo.

- ✓ Los indicadores que se levantan en las evaluaciones de los programas de formación para el trabajo si bien miden su eficacia en términos de las probabilidades que originan de que los-as jóvenes sean empleados, pueden no estar dando cuenta de su incidencia en las expectativas de inserción laboral de esta población, así como de las transformaciones que podrían estar posibilitando en las prácticas, comportamientos y procesos de los-as jóvenes; en sus entornos laborales, en su cotidianidad laboral y en sus estrategias de supervivencia.

## 1.4. SELECCIÓN DE LA MUESTRA

La investigación asume la producción de conocimientos sobre los programas de educación para el trabajo en Colombia como un escenario en que se articulan, integran y cobran sentido algunas de las acciones de los planes y proyectos de las políticas públicas de empleo y educación dirigidos principalmente a los-as jóvenes en situación de pobreza. Se han definido ocho criterios que permiten ubicar las experiencias de los programas que fueron considerados como *muestra* en la fase de trabajo de campo:

- ✓ Periodo: programas ejecutados en el periodo de 2000 a 2006.
- ✓ Perfil de las instituciones: programas de capacitación amparados en la normatividad de la educación no formal (decreto 114 de 1996)<sup>9</sup>.
- ✓ Objetivo: Programas de capacitación para el empleo que en su formulación manifiestan la intención de capacitar laboralmente a los-as jóvenes para reducir problemáticas sociales como: desempleo, analfabetismo, exclusión social, bajos niveles de movilidad social, entre otras.
- ✓ Financiamiento: Programas resultantes de acuerdos entre agencias internacionales de desarrollo y/o gobiernos municipales, departamentales o nacionales ejecutados en las ciudades seleccionadas.
- ✓ Población objetivo: Programas dirigidos exclusivamente a jóvenes de hogares ubicados en los estratos socio-económicos 1, 2 y 3; considerados jóvenes en situación de pobreza.
- ✓ Programas que capaciten únicamente jóvenes ubicados en el rango de edad de 18 a 25 años.
- ✓ Programas que capacitan *únicamente* en períodos de tiempo establecidos entre 3 a 10 meses (según la normatividad vigente de educación no formal).
- ✓ Programas con sistemas de información en uso y accesibles.

Como parte de la delimitación de los programas que se abordan vale enfatizar que la ciudad de Medellín se asume como el escenario principal de la investigación dado que las

---

<sup>9</sup> Se asume que se trata de programas que en su etapa de ejecución no estaban cobijados por la normatividad actual de la Ley 1064 de 2006 que cambia la denominación de educación no formal por la de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

diversas experiencias de formación para el empleo de jóvenes que se han desarrollado allí son consideradas por la opinión pública como un referente importante para las demás ciudades del país. En este sentido, los programas de formación que han sido ejecutados en esta ciudad permiten delimitar aquellos que serán tomados para la muestra.

El cuadro 1.1 presenta una sistematización de los programas considerados para la muestra y la aplicación de los ocho criterios que arrojan la definición de 3 de los programas que cumplen con todos los criterios definidos.

**Cuadro 1.2**  
**Selección de la Muestra de la investigación - Caso de referencia (Medellín)**

Programas	Institución ejecutora	Ciudad	Criterios								PROGRAMAS QUE CUMPLEN TODOS LOS CRITERIOS
			Periodo 2000 - 2006	Educación no formal (solamente)	Intención de reducir problemáticas sociales	Acuerdos CID y gobiernos	Jóvenes de estratos 1, 2 y 3 (solamente)	Jóvenes en el rango 14 a 30 años	Capacitan 3 a 10 meses (solamente)	Sistema de información vigente	
Centros Juveniles	Corporación Minuto de Dios	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No
Formación para el empleo	Corporación Presencia Colombo Suiza (ONG)	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No
Programa de Inserción Laboral	Ciudad Don Bosco	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No
Instituto juvenil de capacitación para el empleo	Fundación Solidaria La Visitación (ONG)	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No
Instituto de capacitación para el empleo	ACTUAR FAMIEMPRESAS	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	No
Formación profesional integral — formación ocupacional	SENA	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No
Formación para la empleabilidad	COMFAMA (Caja de Compensación Familiar)	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	No
Formación para el autoempleo y la microempresa	COMFAMA (Caja de Compensación Familiar)	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	No
Capacitación en servicios de salud	Empresa Cooperativa de Servicios Educativos en Salud — ECOSESA	Medellín	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No
<b>Proyecto BID Convivencia y Seguridad Ciudadana</b>	Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Secretaría de Cultura ciudadana, SENA,	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
<b>Joven Competitivo para el empleo sostenible</b>	Red de Entidades de promoción y Capacitación para el Empleo	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	<b>Si</b>
<b>10.000 jóvenes con futuro</b>	Alcaldía de Medellín	Medellín	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	<b>Si</b>
<b>Jóvenes en acción</b>	SENA, Entidades de Capacitación (ECAPS), Alcaldía de Medellín	Bogotá, Cali, Medellín, Manizales, Barranquilla	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	<b>Si</b>

Fuente: Elaboración propia

Usando los criterios de delimitación, se identifican tres (3) programas, que tienen como referencia la ciudad de Medellín. Entre los programas candidatos, los siguientes cumplen los criterios establecidos:

- **Programa Jóvenes en Acción. Programa de Formación Laboral de Jóvenes.** Ejecutado por el gobierno nacional a través del SENA desde 2001 en las cinco ciudades consideradas: Bogotá, Cali, Medellín, Manizales y Barranquilla.
- **Joven Competitivo para el Empleo Sostenible – *entra 21*.** Ejecutado en Medellín entre 2003 y 2005 por la Red de Entidades de promoción y Capacitación para el Empleo de Medellín y coordinado por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco-Antioquia.
- **Jóvenes con Futuro.** Ejecutado desde 2006 por la Secretaría de Desarrollo de la Alcaldía de Medellín.

Dado que es interés de la investigación abordar experiencias desarrolladas en las cinco ciudades tomadas se asume que el *Programa Jóvenes en Acción* es la experiencia más representativa puesto que permite realizar el análisis comparativo de los programas de formación entre las ciudades (Bogotá, Cali, Medellín, Manizales y Barranquilla). Por su parte, el análisis comparativo entre programas se realiza en Medellín, donde se ubican los tres programas seleccionados, incluido *Jóvenes en Acción*.

## CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

*“La política consiste en un esfuerzo tenaz y enérgico por taladrar tablas de madera dura”.*

WEBER, M. (1919)

El presente capítulo inicia mostrando algunas nociones de *política pública* dando a conocer como estas se constituyen en la esencia del desarrollo económico y social, en segundo lugar se presente el nexo de las políticas con los programas de formación para el trabajo, lo que permite comprender el valor que hoy se le atribuye en Colombia a la capacitación laboral de jóvenes, además, se realiza un repaso por las políticas de educación, trabajo y jóvenes, mostrando algunas evaluaciones de tipo social en el marco de los dos últimos Planes de Desarrollo Nacionales y un panorama de la reforma laboral vigente. En tercer lugar, se hace un recorrido al sistema de formación para el trabajo, se comenta el lugar del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la formación para el trabajo en Colombia. También, se esbozan algunos de los desafíos que enfrentan los programas de formación para el trabajo hoy en Colombia. Y por ultimo se echa un vistazo a algunos conceptos que aportan herramientas significativas en la lectura tanto de las políticas públicas como de los programas de formación.

## 2.1. NOCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas se constituyen en la esencia del desarrollo económico y social, ellas trazan los mecanismos de equidad para los miembros de la sociedad, la defensa de la seguridad social, los derechos humanos y la distribución de la riqueza; elementos que deben revertir en soluciones directas a problemas estructurales, para alcanzar el bienestar, el desarrollo humano y las oportunidades sociales y laborales de la población<sup>10</sup>. Las mismas se consideran como un flujo que va desde el régimen político hacia la sociedad<sup>11</sup>.

Existe acuerdo en que el Estado es el primer ejecutor de la política pública, sin embargo para la consecución de políticas efectivas éstas deben contar con la participación activa del conjunto de la sociedad, lo que garantice una implementación que incluya todos los sectores y perspectivas. Al tratar problemas sociales manifiestos, la sociedad tiene un papel activo en la vivencia del problema y, por tanto, en la toma de decisiones en las políticas. Hecha esta consideración preliminar, conviene conocer algunas de las principales definiciones de *política pública*. El cuadro 2.1 ofrece un repaso por las diferentes nociones que han elaborado diversos expertos en el tema.

Con todo, es importante observar que las definiciones de *política pública* son el producto de construcciones sociales que responden a contextos históricos cambiantes. En consecuencia, es posible afirmar que no existe una noción ‘verdadera’ de política pública; por el contrario, las nociones existentes deben estudiarse como la expresión ideológica de momentos históricos específicos, lo que implica que al asumir una noción de política pública cada sociedad asume también sus consecuencias<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> SARMIENTO, ANZOLA; Libardo. *Injusticia y desigualdad social la eterna crisis*. En: *Apuntes del CENES*. Universidad. Pedagógica y tecnológica de Colombia. Bogotá. 1999.

<sup>11</sup> ALCANTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambios*. Fondo de cultura económica. México. 1995. p. 43-54.

<sup>12</sup> GOMEZ, ARIAS; Rubén Darío. *Análisis de Política Públicas*. Ponencia en el Seminario de Políticas Públicas y Salud. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. 2003.

**Cuadro 2.1.**  
**Síntesis de las definiciones de las Políticas Públicas**

<b>Autor(es)</b>	<b>Definiciones de las Políticas Públicas</b>
Dye (1972)	Es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer.
Meny (1992)	Son las acciones de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.
Guerrero (1993)	Es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto.
Salazar (1995)	Son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.
Jobber(1997)	Es la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social.
Nioche (1997)	Es una secuencia de acciones que conducen a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática.
Subirats (1998)	Es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor forma de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc.
Muller y Surel (1998)	Es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.
Muller (1998)	Es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada Política Pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global.
Hernández (1999)	Son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental, pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.
Vargas (1999)	Es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del Régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables
Roth (2003)	Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática
Rinaudo (2004)	Es un contexto general en el que se integra un conjunto de actividades gubernamentales con un objetivo específico, encaminado éste a desarrollar acciones en el marco del sector de intervención, el problema tratado y la constancia de la autoridad pública
Sarmiento Anzola (2004)	La política pública, es el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción. Generalmente las políticas públicas quedan como un enunciado general y no están acompañadas de planes de acción y es un problema grande, porque queda un enunciado filosófico y estratégico, pero sin dientes, sin forma de concretarse, por eso es importante que las políticas estén acompañadas de sus planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad, problemáticas que pueden ser de carácter económica, política, sociales, culturales o ambientales o realidad de una población o comunidad específica, con el fin de darle solución o mejorar las condiciones de vida, a partir de la acción colectiva.

Fuente: Escobar y Vera, 2005.<sup>13</sup>

Para efectos de los intereses de esta investigación, podemos asumir que la política pública es *un conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción*. Los programas de Formación derivados de esta noción de política pública tienen una mirada integral que incluye las dimensiones sociales, jurídicas y la misma estructura

<sup>13</sup> ESCOBAR, Catalina y VERA, Ana Milena. *Administración, aplicación y evaluación de las políticas públicas ambientales en Medellín en el período 1995 – 2007*. Trabajo para obtener el pregrado en Economía EAFIT. Medellín, 2005.

administrativa en pro de crear acciones reales y operacionales con el fin de resolver la problemática social.

No es nuestro interés discutir la naturaleza de la *política pública*, pero diremos que, en su acepción actual, las políticas públicas son producto del sistema político que nace con la democratización del Estado Liberal<sup>14</sup>. Éstas no deben entenderse como elementos exógenos del Estado, sino como constitutivas de las acciones -o de los resultados de las actuaciones- de las instituciones formales del sistema político; expresan el conjunto de la acción estatal orientada a garantizar la satisfacción de las necesidades del pueblo/nación representado en él. Aunque, para que una política pueda definirse como “pública” debe haber sido generada (o por lo menos revisada) en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales<sup>15</sup>. Desde esta perspectiva, la política pública vincula al Estado con la sociedad, lo relaciona con ella y sirve para legitimar dicha relación. Entre más complejos sea el Estado y la sociedad, más compleja será la política pública<sup>16</sup>.

En este sentido, los programas de capacitación para el empleo son una de las propuestas que se formulan por medio de la política pública para que el Estado y la sociedad respondan a las demandas de los ciudadanos, con la función de garantizar el bienestar colectivo. En este caso, los programas expresan la voluntad social y política de atender situaciones de precariedad, exclusión e inequidad, que involucran grandes sectores de la población joven colombiana. No se trata de las únicas alternativas de política pública, pero sí son manifestación de los requerimientos de rescatar esa masa de jóvenes para hacerlos funcionales al mercado laboral y articularlos con la idea de desarrollo social.

En tanto son expresión puntual de políticas públicas, los programas de capacitación orientados a jóvenes, considerados, ‘población vulnerable’, se implementan con la participación de diversos actores, no solo pertenecientes al orden político, sino principalmente de sectores sociales privados, representados en las entidades de capacitación y organizaciones sociales interesadas en atender las difíciles situaciones de los-as jóvenes y en atención a los reclamos del sistema productivo por obtener mano de

---

<sup>14</sup> CAMINAL, Miquel. *La política como ciencia*. En: caminal Miquel. Manual de Ciencia Política. 1996

<sup>15</sup> ALCANTARA, Manuel. Op cit. Pág. 106

<sup>16</sup> PULIDO, CHAVES; Orlando. *Ética, Ciudadanía y Paz En La Educación: Una reflexión desde Colombia*. Texto de discusión referido al Documento Base de Luís Sime Poma. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional Colombia.

obra capacitada. De este modo, las intencionalidades de los promotores de estos programas se articulan en un nivel operativo con los intereses de la política pública focalizada en la atención de poblaciones vulnerables y se valen de las normatividades y orientaciones de opinión pública para desarrollar proyectos encaminadas a atender el problema identificado: desempleo juvenil, falta de educación, competencias básicas de baja calidad en los jóvenes y pobreza. Por tanto, los programas además de tener la intención de reivindicar derechos, implican la articulación organizada de las entidades públicas, las entidades privadas, la sociedad civil y la sociedad en general para influir en la formulación e implementación de sus objetivos y es allí precisamente donde se conectan con la implementación de las políticas, en la puesta en movimiento de estamentos públicos, organismos financieros internacionales y otras instancias de poder, en torno a la aplicación de acciones de intervención social.

El desarrollo de la política pública también debe incluir unos diagnósticos que indiquen las demandas, situaciones y posibilidades de proyección, buscando superar las problemáticas definidas como tales. Esto es un elemento claro para los programas de capacitación. Una caracterización de la desarticulación entre sistema educativo, mercado laboral, y las situaciones de inequidad de los-as jóvenes, permite realizar diagnósticos que parten de lo local y van hasta lo nacional, señalando las posibilidades de la intervención.

Con todo, uno de los asuntos que no están bien definidos y que generan incertidumbres sobre la expresión de las políticas públicas a través de estos programas de capacitación de jóvenes, tiene que ver con la cuestión de la veeduría. Un aspecto central del diseño e implementación de las políticas públicas es el referente al rol del ente que hace veeduría; este debe tener competencias de rectoría de las políticas, orientador y ejecutor de las labores de evaluación de resultados e impactos, lo que supone un papel central de seguimiento y evaluación; pero también de retroalimentación y ejecución de algunas acciones referidas al mejoramiento de las experiencias. En este sentido, los programas referidos, requieren ejecutarse como una manifestación de política pública sistemáticamente elaborada, evitando desarticulaciones. Estas experiencias no han estado derivando directamente de las decisiones o intencionalidades de entes rectores de las políticas públicas en particular, por lo cual no existen estamentos de veeduría que, a propósito de estos programas, realicen balances de los resultados de las políticas

implementadas. De hecho, uno de los aspectos problemáticos de estos programas es que no existe un sistema de evaluación constante, que recoja sus aprendizajes y trayectorias para mejorar o modificar las experiencias que se desarrollan.

El desempeño de los programas de este tipo procura orientarse en cada caso hacia el logro de resultados basados en los objetivos de los planes de desarrollo (locales y/o nacionales), sea que las iniciativas surjan de los entes gubernamentales o que sean de carácter privado o mixto; en cualquier caso existe el interés de adecuarse a la planificación de objetivos comunes. De otro lado, también los planificadores de estos programas intentan responder a las necesidades identificadas por organismos internacionales, que en cualquier caso, coincidirán con los objetivos locales. Así, los tratados y convenios internacionales son también guías para definir la ejecución de estas iniciativas. Vemos como, por ejemplo, los Objetivos del Milenio de la ONU (2000) o la reciente Declaración de Medellín (OEA) son referentes de las políticas que se implementan y, por tanto, orientan la planificación de programas focalizados a poblaciones socialmente vulnerables.

Este seguimiento de los objetivos contemplados en la normatividad vigente, los planes de desarrollo y los acuerdos internacionales, que establecen íntima relación con la definición de las políticas, permite disponer de elementos de juicio adecuados para tomar mejores decisiones relacionadas con la asignación de recursos, diseño y ejecución de los programas, mejorar la asignación y utilización de los recursos bajo principios de eficacia, eficiencia, oportunidad y transparencia y estimar el impacto sobre la población beneficiaria, entre otros aspectos.

En el vínculo entre las políticas públicas y los programas de capacitación de jóvenes lo que queda pendiente es establecer un seguimiento adecuado a esa relación, lo que permita asesoría y asistencia técnica para apoyar los proyectos e iniciativas en todos los niveles territoriales, medir los alcances logrados y establecer los ajustes necesarios. Sobre el seguimiento Hintze señala que “los programas y proyectos sociales [incluyendo los de formación de jóvenes] formulados por las burocracias estatales, suelen caracterizarse por la distancia que media entre la concepción general, los objetivos de la

política de los que participan y su puesta en práctica definitiva.”<sup>17</sup> Hogwood y Gunn opinan que “si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado”<sup>18</sup>.

Luego de este recorrido, en síntesis podemos afirmar lo siguiente:

- ✓ En la actualidad, las políticas públicas han trascendido la mirada heredada de las llamadas teorías del buen gobierno, ya no se trata de proponer o explicar normas generales sobre el Estado y el gobierno, ahora se han dado procesos que relacionan las políticas directamente con el tipo de Estado y la influencia que el desarrollo mundial de la economía ha ejercido, generando políticas sectoriales con acciones más focalizadas donde se intenta atender una demanda puntual para satisfacer las necesidades de poblaciones específicas. Este tipo de cambio tiene una incidencia en la organización curricular y administrativa de la formación<sup>19</sup>.
- ✓ Como expresión de políticas sociales y públicas, los programas de capacitación orientados a atender situaciones de inequidad, contemplan diferentes poblaciones objetivos: sectores con desventajas por razones estructurales, por sus características socio-demográficas, étnicas o culturales, y por sus limitaciones físicas, o con problemas de adaptación social<sup>20</sup>.
- ✓ Las situaciones de inequidad y exclusión social son problemáticas e, incluso, superan y complejizan los conceptos que las nombran. Se puede decir que, en parte, los programas de capacitación para el trabajo orientados a poblaciones vulnerables contribuyen a la atención de esas situaciones y expresan acciones derivadas de políticas públicas. Estos programas tienen la función principal de capacitar a los-as jóvenes, procurándoles aumentar sus competencias laborales y

---

<sup>17</sup> HINTZE, Susana. *Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales*. En Hintze, Susana. *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires. CEA-CBC, 1995.

<sup>18</sup> HOGWOOD, Brian W. y LEWIS A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.

<sup>19</sup> KREMENCHUTZKY, Silvia. *FORMACION DE LOS JOVENES PARA EL TRABAJO: Principales interrogantes y preocupaciones desde las organizaciones de la sociedad civil. II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo Buenos Aires – 17 al 20 de Mayo del 2000*

<sup>20</sup> *Ibíd.*

la posibilidad de que se inserten exitosamente, lo que les ubica en un papel principal en la planificación de la política pública.

- ✓ Por lo tanto, puede decirse que este tipo de programas son estrategias que representan un nuevo modelo de la política pública que ha empezado a instaurarse para buscar la viabilidad e impacto de largo alcance en coordinación con las demás políticas, aunque sus mecanismos de financiamiento y supervisión, monitoreo y evaluación de las acciones se han estado quedando en una esfera que no es pública sino privada.
  
- ✓ Las acciones de estos programas son concretas y observables, se diseñan en el marco de los objetivos de desarrollo económico y social del país, por lo tanto trascienden el plano de la normatividad y del discurso y se ejecutan con actores públicos y privados que entran en el proceso de implementación a través de indicadores sociales que incluyen lo educativo, lo laboral y, parcialmente, el reconocimiento del joven como sujeto de derecho.
  
- ✓ Finalmente, es importante señalar que las políticas públicas de educación, trabajo y aquellas dirigidas a jóvenes han tenido diferentes e importantes transformaciones durante los últimos años, cambios que se relacionan con procesos sociales, políticos y económicos complejos asociados con las políticas mundiales en materia económica, principalmente, que condicionan y regulan las acciones nacionales y locales. El paso de un modelo de producción fordista a un modelo flexible, por ejemplo, es uno de los condicionantes más destacados en esa amplia gama de transformaciones.

## 2.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE FORMACIÓN

En los últimos años en Colombia se han estado desarrollando diversos programas de capacitación laboral de jóvenes, cuyo modelo de intervención difiere en aspectos importantes de la oferta previa de formación profesional. Los programas en que se focaliza esta investigación son ejemplo de estos programas. Representan un nuevo modelo de política pública que ha empezado a instaurarse tras el agotamiento del Estado de Bienestar. Se trata de programas o proyectos y no de sistemas de formación, por lo cual son intervenciones que tienen una duración definida, digiriéndose a cubrir necesidades de capacitación muchas veces en un nivel de semi-calificación. Más allá de su carácter temporal, estos programas han intentado incidir en el desarrollo de una oferta de capacitación más adecuada a la demanda; de hecho, los mecanismos puestos en juego, en especial la asignación de los cursos a entidades capacitadoras que se presentan a una licitación pública o convocatoria, se han ido extendiendo a los diferentes sectores de la oferta pública de capacitación. De esta forma, se busca superar algunas de las críticas habituales al sistema de formación profesional por medio de un diseño considerado como menos burocratizado y más flexible, en el que las entidades públicas y privadas ejecutan, y el Estado y/o la Cooperación Internacional financia y coordina.

Un aspecto característico de estos programas es también su direccionamiento a jóvenes considerados población socialmente vulnerable. Esta definición de la población objetivo es sumamente amplia ya que incluye desde jóvenes con problemas de empleo y de bajos niveles educativos, con estudios secundarios incompletos hasta jóvenes analfabetos; desde jóvenes en situación de extrema pobreza, hasta sectores sociales empobrecidos pero con acceso a bienes y servicios al menos básicos. No obstante, de conformidad con las tendencias de las nuevas políticas públicas focalizadas, estos programas se limitan a estos grupos objetivo. Esta población es considerada prioritaria porque presenta los niveles más altos de desempleo y porque carece de habilidades básicas, psicosociales y capacitación demandadas por los segmentos modernos del mercado de trabajo. Se trata de jóvenes doblemente desfavorecidos: por su edad y por su condición social, y se caracterizan en general por la baja autoestima, y en algunos casos, por la propensión a la conflictividad.

María Antonia Gallart y Claudia Jacinto afirman que la estrategia planteada para llegar a la población beneficiaría por estos programas, en virtud de derivar de las políticas públicas, se denomina 'autofocalización', consistente en que la capacitación, por el nivel de calificación propuesto, por incluir una experiencia laboral corta y transitoria, y por el escaso monto del subsidio de manutención, sólo resulta atractiva para los-as jóvenes a los que se apunta<sup>21</sup>.

Las políticas públicas, articuladas con los planes de desarrollo y después de la promulgación de la Constitución de 1991, continúan hoy ubicadas en unos marcos amplios, lo que se ha reflejado en la necesidad de desarrollar políticas sectoriales y poblacionales que focalicen la solución de problemas. En el caso de la juventud la Ley 375 de 1997, llamada Ley de Juventud, expresa que existen avances en la formulación de una política que ha tenido la intención de enfatizar en el reconocimiento de los-as jóvenes como sujetos de derechos y portadores del desarrollo social. Así mismo, se han estado implementando políticas que están impactando en los ámbitos laborales y educativos, expresadas respectivamente en la Ley 789 de 2002 (llamada Reforma Laboral) y en la Ley 1064 de 2006 (que modifica la educación no formal para denominarla Educación para el trabajo y el desarrollo humano), entre otras.

Después de la apertura económica de los años noventas, problemas como el desempleo se agudizaron demandando soluciones urgentes. Esta situación, a pesar de que afectaba a toda la población, se manifestó especialmente grave en los-as jóvenes, quienes aún presentan las mayores tasas de paro laboral en el país. Por lo tanto, en el diseño de políticas públicas se ha implementado la estrategia de incluir programas de formación para el trabajo que buscan solucionar los problemas como el desempleo, el acceso a la educación y el poco reconocimiento de los-as jóvenes como sujetos de derecho.

Los-as jóvenes se desenvuelven hoy en un contexto laboral de transitoriedad e inestabilidad, que se suma a su falta de experiencia y capacitación, lo que les convierte en mano de obra barata, que se debe ajustar a las condiciones que se le proporcionen. En este panorama el Estado ha iniciado procesos de reconocimiento del joven no solo como mano de obra que se ofrece al mercado sino también como sujeto de derechos. La

---

<sup>21</sup> GALLART, María Antonia; JACINTO, Claudia. *La Evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos: Una Ilustración con programas para jóvenes desempleados en los países del Cono Sur*. París. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 1998. p. 37.

promulgación de la Ley 375 de 1997, llamada ley de la juventud, es un indicio de eso; sin embargo, con una ley no basta para atender las problemáticas juveniles. Asuntos como sus altas tasas de desempleo y la falta de educación requieren la intervención de políticas focalizadas, que se complementen y se integren en acciones para garantizar el desarrollo y las libertades de los-as jóvenes en pro de la equidad. Lo anterior justifica revisar el vínculo entre las políticas y el marco en que estas operan en relación con las posibilidades de equidad e inserción laboral de los-as jóvenes vulnerables. Por tanto, son elementos a resaltar en esta parte del capítulo los siguientes: 1) la definición de programa de formación, 2) las políticas públicas de juventud, educación y trabajo 3) Los dos últimos planes de desarrollo nacional, 4) Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA), 5) la Ley de educación para el trabajo y el desarrollo humano y 4) la legislación laboral reciente.

### **2.2.1. Los programas de formación para el trabajo**

Pese a que existe una diferencia substancial entre hablar de *formación* o *capacitación*, como se verá más adelante -y también entre hablar de *trabajo* o de *empleo*-, los programas orientados a promover la inserción laboral de los-as jóvenes en condiciones de pobreza y precariedad, generalmente son llamados *Programas de Formación para el trabajo*. Estos son iniciativas que involucran el conjunto de acciones organizadas, conducentes a la capacitación de los sujetos, que constituyen los recursos humanos necesarios para el desarrollo de los sectores productivos de un país, región o localidad. Tales programas requieren fundamentación en planes y objetivos más amplios y responder a necesidades sociales y económicas determinadas por la sociedad en su conjunto, no sólo por las exigencias detectadas por el sector productivo en general o por empresas individuales, sino, además, por la población que será capacitada, de acuerdo a sus expectativas de inserción laboral y a los requerimientos de desarrollo identificados.

La opinión pública en esta materia sostiene que los programas han de estar íntimamente relacionados con la realidad de la oferta-demanda de mano de obra y con las características del empleo, así como con los niveles culturales y sociales de los participantes en los mismos. A mediano plazo, se encuentra la formación empresarial y la técnico-profesional con todos sus instrumentos oficiales y oficiosos. A largo plazo se está planteando la formación para el desarrollo. Pero en todos los plazos, se menciona, es

importante hablar de la formación para *ser* personas y eso atañe a todos los medios de educación y cultura, los matizados o no, estatales o privados.

En teoría, la actuación de estos programas estaría enfocada a evitar el divorcio entre educación y trabajo desarrollando sistemas que propicien el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, al mismo tiempo que faciliten la inserción de los jóvenes que más obstáculos enfrentan por la situación de desventaja social en la que se encuentran. "El acento en lo social introdujo un giro en la propia concepción de los programas de formación. El centro de atención ha dejado de ser el puesto de trabajo y se ha trasladado al hombre. Así, el hombre pasa a ser sujeto protagónico de los programas de formación. Se trata de promover todas sus capacidades y no sólo su calificación profesional"<sup>22</sup>

### **2.2.2. Las políticas de juventud, educación y trabajo**

Plantear el tema de la juventud, el trabajo y la educación nos muestra un escenario donde se pregunta por el papel del joven en la sociedad contemporánea, cómo está influyendo la educación y el papel que tiene el trabajo en la realización personal del joven. Los-as jóvenes tienen hoy un papel importante en el mercado laboral, sin embargo, la falta de formación, el poco acceso al sistema educativo, las condiciones de explotación laboral y, sobre todo, el poco reconocimiento de los-as jóvenes como sujetos de derechos, demanda soluciones urgentes y la implementación e intervención de manera explícita de diversas iniciativas. Podría pensarse que los programas de formación para el trabajo dirigidos a jóvenes considerados en alto riesgo social es una de esas intervenciones.

Estos programas de formación, cuyo modelo de intervención difiere en aspectos importantes de la oferta previa de formación profesional, se implementan en Colombia a partir de los años noventas, buscando atender la problemática del desempleo de los-as jóvenes y la falta de educación. Se articulan a las políticas públicas y por ello traen consigo todas las cargas sociales y de contexto que la implementación de estas políticas en el país implica.

---

<sup>22</sup> CINTERFOR-BIRF-CIID-GTZZ-BID: *La formación profesional en el umbral de los 90*. Montevideo, 1990.

Es importante destacar que tanto las políticas públicas y sociales del gobierno, así como los planes de desarrollo y los programas implementados para atender problemáticas sociales adolecen de grandes limitaciones debido, entre otras cosas, a las deficiencias administrativas nacionales y territoriales, al bajo reconocimiento de las instituciones gubernamentales y a las prácticas de diversos agentes sociales, individuales y colectivos que con sus orientaciones o intereses políticos desvirtúan los procesos.

En cuanto a las políticas de educación puede señalarse también que los contextos de masificación de la educación formal y no formal han estado marcados por la pérdida de calidad y precariedad, así como por la desarticulación con el mercado de trabajo. Por su parte, las empresas no se articulan todavía con los intereses sociales definidos como tales desde instancias gubernamentales y sociales, por lo cual persisten variadas contradicciones, luchas y mediaciones que se evidencian en el sistema educativo, el sistema productivo y el sistema político<sup>23</sup>.

La Constitución de 1991 marcó una etapa de importantes potencialidades en materia de formulación de políticas públicas sobre educación, juventud y trabajo. Desde entonces la legislación ha intentado atender tanto las trabas sociales y políticas para la implementación de planes y proyectos derivados de las políticas públicas. Para ello ha avanzado en diversas líneas con logros dispares, pero con el éxito de haber promovido el diálogo entre diversos sectores sociales involucrados.

La implementación de estas transformaciones desde el carácter de la política pública ha implicado efectos conjuntos que han influido en la vida de los-as jóvenes, pero también en el conjunto del sistema educativo y del mundo laboral.

El cuadro 2.2 presenta algunas de las principales acciones derivadas de la implementación de estrategias políticas en educación, juventud y trabajo, que –debe destacarse- no son las únicas y tampoco son suficientes:

---

<sup>23</sup> CARDONA ACEVEDO, Marleny; RAMIREZ GOMEZ; Mauricio Andrés. Políticas Públicas Sectoriales: Un Balance Desde La Salud, Medio Ambiente y Juventud. Medellín: Universidad EAFIT. 2006.

**Cuadro 2.2.**  
**Principales acciones de las políticas de juventud, educación y trabajo**

<b>AMBITO DE POLÍTICA</b>	<b>ACCIONES DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991</b>
<b>JUVENTUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El reconocimiento de la condición de juventud que responde a definiciones etáreas entre los 12 y 25 años como sujeto de derechos, mediante la promulgación de la Ley 375 de 1997, llamada Ley de Juventud, con la que se busca consolidar ese reconocimiento,</li> <li>- Creación de la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia en el marco de la Ley 375 de 1997, conocida como Ley de Juventud que establece el marco institucional y orienta políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud y promueve la formación integral del joven.</li> <li>- Plan de Desarrollo 1994 – 1998, llamado El Salto Social, en la administración Samper, se crea en 1994 el Viceministerio de la Juventud y en 1995 se aprueba el documento CONPES 2794, donde se reafirma al joven como sujeto de derechos y deberes</li> <li>- Entre 1998 – 2002 se ejecuta el Plan de Desarrollo llamado Cambio para Construir la Paz; con cinco estrategias centrales: i) impulso a la promoción juvenil y a las estrategias de promoción integral, ii) integración a los servicios para jóvenes, iii) desarrollo democrático y solidario de la juventud, iv) formación para el trabajo y el desarrollo productivo y v) organización del sistema nacional de juventud y fortalecimiento de los espacios de participación juvenil.</li> </ul>
<b>EDUCACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La identificación de la educación como derecho y servicio público con función social, que, pese a los intentos de desmontar como tal, aún prevalece.</li> <li>- El Consejo Nacional de Acreditación, en el marco de la Ley 30 de 1992 establece su composición y sus funciones.</li> <li>- En respuesta de las deficiencias para febrero de 1996, el Ministerio de Educación Nacional presentó al país el Plan Decenal de Educación 1996- 2005, La Educación un Compromiso de Todos, como el producto de la reflexión colectiva y el debate sobre el rumbo que la educación colombiana debía tomar en los 10 años siguientes.</li> </ul>
<b>TRABAJO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El énfasis en iniciativas para resolver el problema del desempleo y la precariedad con programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otros, con su más cercana evidencia en la Ley 789 de 2002</li> <li>- Apoyo a los afiliados a las Cajas de Compensación que perdieran su empleo, a través de la asignación de un subsidio que entregarían estas entidades en bonos que dieran derecho a ciertos servicios de las cajas, equivalentes a un 50% del salario mínimo.</li> <li>- Creación de estímulos para la generación de empleos en las micro, pequeñas y medianas empresas, consistentes en subsidios al empleo, recursos de crédito, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes y su aplicación está supeditada a que la tasa nacional de desempleo se ubique por encima de 12%.</li> <li>- Se le quita el monopolio de la formación para el trabajo al SENA y se reglamentan los contratos de aprendizaje: la ley permite ahora la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo y estableció la obligatoriedad de contratar aprendices para las empresas que ocupen quince o más trabajadores, o como alternativa, cancelar una cuota monetaria, destinada a financiar un fondo para la promoción empresarial del SENA.</li> <li>- Se adoptaron medidas para disminuir costos laborales: se amplió la jornada de trabajo ordinario hasta las 10 de la noche, se disminuyó el sobrecargo para el trabajo durante festivos y dominicales, y se redujo a la mitad la indemnización por despido sin justa causa. Los estudios sobre el impacto de cada una de estas acciones sólo parecen demostrar que la principal incidencia de esta reforma ha sido la de formalizar en Colombia la flexibilidad laboral, con el efecto de precarizar la situación laboral de los trabajadores y entre ellos los-as jóvenes usuarios de los programas de formación para el empleo.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

En cada uno de estos tres ámbitos se puede ubicar un accionar de las políticas públicas. Sin el ánimo de profundizar en los contenidos de esas acciones, es relevante señalar que hoy en Colombia pese a la importancia de los procesos que se han iniciado resulta incierto el futuro de las políticas orientadas a la juventud, la educación y el trabajo. El cuadro 2.3 ofrece una mirada a los factores que problematizan y se constituyen en retos para las políticas de educación, trabajo y juventud.

**Cuadro 2.3.**  
**Desafíos de las políticas públicas de educación, trabajo y juventud**

ÁMBITO DE POLÍTICA	ACCIONES
<b>JUVENTUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se continúa considerando al y la joven como el sujeto que carece de actitudes y aptitudes.</li> <li>• No se desarrollan políticas desde la integralidad del joven y la multidimensionalidad sectorial.</li> <li>• El principal desafío está ubicado en la necesidad de lograr el mejor y el más explícito posicionamiento del tema juvenil en los planes de desarrollo, tanto en lo que hace a las prioridades sustantivas para la acción, como en lo referido a la asignación de recursos correspondientes.</li> <li>• Bajo nivel de compromiso de los municipios y departamentos con la formulación e implementación de Políticas de Juventud.</li> <li>• Gran discontinuidad en las instituciones especializadas en políticas y programas de juventud ha obstaculizado la consolidación de procesos.</li> <li>• En todos los niveles territoriales existe escasa claridad en cuanto a los roles y competencias institucionales, así como a las diversas opciones para la inclusión de los jóvenes en las agendas de política social.</li> <li>• Existe una limitada capacidad institucional para llevar a cabo procesos de planeación e implementación de políticas, planes y programas de juventud en todos los niveles territoriales.</li> <li>• Ha sido difícil lograr, y en pocos casos ha sido posible, que en la práctica el nivel nacional y las entidades territoriales incorporen un enfoque poblacional en las políticas sectoriales.</li> <li>• La asignación de recursos para la gestión institucional y social en favor de la juventud ha sido insuficiente, especialmente en las entidades territoriales.</li> </ul>
<b>EDUCACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación preescolar es la que presenta menor cobertura: esto significa que muchos de los niños que ingresan a la educación básica entran desde el principio con carencias educativas.</li> <li>• Baja cobertura y calidad de la educación</li> <li>• Atraso científico y tecnológico</li> <li>• Desintegración cultural.</li> <li>• Pérdida de horizonte ético en la formación.</li> <li>• Fortalecer las estructuras existentes tanto de planta física como de capital social, invertir en nuevas instalaciones que brinden un espacio cómodo y con los recursos materiales y tecnológicos necesarios.</li> <li>• Asumir el concepto de calidad de manera integral.</li> </ul>
<b>TRABAJO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacitación laboral no puede ser aplicable solo al ejercicio de roles laborales.</li> <li>• En la política pública de trabajo se ha incluido al joven con una mirada productiva-laboral y no como un sujeto que posee diferentes perspectivas y expectativas.</li> <li>• El Estado ha implementado una mirada desarrollista tanto de sus instituciones como de sus acciones lo que no ha dejado evidencia las fallas del sistema que contribuyen para que esta política no sea eficaz.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

El siguiente apartado explora las acciones políticas que se han materializado en Colombia desde estos tres ámbitos.

### **2.2.3. Las acciones emprendidas**

Comprendiendo que los planes de desarrollo y las acciones relacionadas con decisiones en el ámbito laboral y educativo, manifiestan la implementación de las políticas públicas y sociales, este apartado presenta un esbozo de los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo que comparten el eslogan “Estado comunitario”, caracterizando su papel en el contexto social colombiano y su lugar como políticas de gobierno. En segundo lugar, se ofrece una mirada al sistema de formación profesional colombiano, señalando los principales elementos de los cambios y retos que entidades como el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) -entidad pública encargada de intervenir en todo lo concerniente a la educación para el trabajo en Colombia- deben afrontar en el panorama actual. Posteriormente, se realiza una aproximación a las situaciones de cambio en la educación para el trabajo y una revisión de la normatividad vigente en materia laboral, todo lo cual se relaciona tanto con las políticas implementadas como con las acciones emprendidas en torno a la capacitación y a la formación de los-as jóvenes.

#### **2.2.3.1. Una mirada a los planes de desarrollo recientes**

Toda administración gubernamental cuenta con un Plan de Desarrollo, que es la base de las políticas gubernamentales y contiene las propuestas de las campañas, las líneas de acción, los objetivos y propuestas de acción. Los planes de desarrollo pasan por un proceso de aprobación mancomunado que ejemplifica el mecanismo de aprobación de una política pública. Por tanto, para los intereses de esta investigación, resulta importante repasar algunos de los principales resultados de los recientes planes de desarrollo nacionales, ejecutados en cabeza de dos gobiernos consecutivos de Álvaro Uribe Vélez, los cuales han estado rigiendo los destinos del país por casi 6 años y, por tanto, han impactado de manera significativa el objeto de estudio de este trabajo.

Merece especial atención que, como ha señalado Libardo Sarmiento Anzola<sup>24</sup>, durante el primer gobierno de Uribe Vélez las acciones establecidas desde el Plan Nacional de Desarrollo dejaron sin resolver los problemas estructurales de las políticas públicas en Colombia. En efecto, pese a vivir una relativa recuperación económica y haber aumentado el gasto público, no se generó mayor bienestar social en los colombianos. Si bien la seguridad y la movilidad mostraron notables avances debido a la postura guerrillista del gobierno frente a los grupos armados, a quienes empezó a diezmar, no hubo superación de la pobreza, no se aumentó significativamente la cobertura de los programas sociales, ni hubo avances en materia de justicia e igualdad social, tampoco un apoyo decidido al fortalecimiento del aparato productivo, todo lo cual muestra una tendencia histórica en Colombia que, retratada por Santiago Montenegro, se expresa de este modo: “el Estado colombiano no sirve para garantizar la seguridad, ni para promover el crecimiento económico y redistribuir equitativamente sus frutos. Hay ineficiencia, desorden, dispersión de esfuerzos y también ha habido corrupción”<sup>25</sup>.

De otra parte, durante el periodo del primer gobierno de Uribe Vélez se mantienen presentes otras situaciones críticas que no tuvieron atención y entre las cuales se cuenta la falta de una red de protección social efectiva, capaz de enfrentar las consecuencias sociales de la inequidad y la exclusión social de grandes sectores de la población. Así mismo, los avances en la privatización de entidades públicas y la promoción de la inversión extranjera con mayores beneficios para los inversores, son muestras de unas prácticas políticas efectistas pero casi totalmente desenfocadas de la atención de problemas sociales de largo alcance, como la falta de educación y la pobreza. Estas problemáticas no resueltas por la política social de la actual administración del país. Según el Consejo Nacional de Planeación, en su informe evaluativo del Plan de Desarrollo 2002 - 2006:

“Se reconoce, como un hecho positivo, que a diferencia de otros planes de desarrollo, éste no es estrictamente sectorial, lo que hace que el análisis de los diferentes programas deban ser leídos transversalmente. Sin embargo, esta bondad se encuentra amenazada

---

<sup>24</sup> Economista y filósofo. Investigador independiente. Consultor del PNUD, BID, ILPES; Programa Mundial de Alimentos, GTZ, IICA, FESCOL, Novib, Unicef, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Agricultura, ECOPETROL, ICBF, Confederación Colombiana de ONG.

<sup>25</sup> SARMIENTO ANZOLA; Libardo. *Economía política y social del plan nacional de desarrollo*. [Online]. Disponible en: <http://www.espaciocritico.com/articulo.asp?llamada=2&sbmnu=5&numid=43> [Revisado febrero 1 de 2008].

por la forma en que están expuestos muchos temas que aparecen desarticulados, corriéndose el riesgo de su manejo estrictamente sectorial y sectorizado. Al carecer de este hilo conductor, las Bases del Plan se limitan en muchos casos a enumerar un conjunto de acciones que pueden reducir la potencial sinergia de un tratamiento integral, es el caso de las desarticulaciones entre la Seguridad Democrática y el Sistema Nacional de Convivencia con los demás objetivos o la reducción de la Revolución Educativa a un asunto sectorial, y la fragmentación, esa sí extrema, entre las políticas económicas y la equidad social, o el reconocimiento de poblaciones prioritarias como la niñez, la mujer, los indígenas, las personas con discapacidad, las comunidades afrocolombianas, el Pueblo Rom y los desplazados, reducidas a programas institucionales por fuera de los grandes objetivos propuestos en el camino hacia un Estado Comunitario. (...) Las Bases del Plan proponen una visión estratégica del desarrollo, pero sin mecanismos de coordinación inter o suprasectoriales, corriendo el riesgo de una lectura fragmentada y atomizada; hecho que, de no corregirse, seguramente duplicará esfuerzos y recursos, y debilitará las estrategias propuestas en los objetivos para construir un Estado Comunitario<sup>26</sup>.

En efecto, el actual plan de desarrollo nacional (2006 – 2010) no corrige los elementos críticos señalados por el Consejo Nacional de Planeación. Este plan, con su eslogan “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos” da continuidad a las políticas y objetivos del anterior plan y se sostiene argumentativamente en los logros alcanzados en materia económica. En efecto, se menciona el interés de destinar recursos para el desarrollo social, teniendo como foco favorecer a los más pobres, objetivo que se evidencia en el capítulo 3 del plan, donde se estipula lo relacionado con la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad<sup>27</sup>. Aunque en lo laboral el plan al abordar el tema del empleo acude a la definición de trabajo decente utilizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que lo señala como aquél de índole productiva, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Sin embargo como lo señala de manera reiterada la Contraloría General de la República (CGR) “no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino de garantizar un nivel mínimo de calidad. En este sentido, la política de flexibilización laboral, desarrollada a través de las dos últimas reformas laborales ha fomentado empleos caracterizados por ingresos bajos con un alto grado de inestabilidad, muchos de los cuales quedan al margen de la

---

<sup>26</sup> SARMIENTO ANZOLA; Libardo. *Economía política y social del plan nacional de desarrollo*. [Online]. Disponible en: <http://www.espaciocritico.com/articulo.asp?llamada=2&sbmnu=5&numid=43> [Revisado febrero 1 de 2008].

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo de Colombia. 2006-2010

legislación laboral y de la protección social"<sup>28</sup>. En conclusión, el plan de desarrollo nacional vigente, ha confiado en el crecimiento económico, pero sin incluir de manera visible una articulación entre ese crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, lo cual sumado a la desatención de los intereses nacionales viene minando las posibilidades de desarrollo social y humano integral.

### 2.2.3.2. Legislación laboral reciente

Una de las expresiones de lo que podría considerarse cercano a una política laboral se evidencia en la formulación de la Ley 789 de 2002 por la cual se implementa una reforma laboral que tiene que ver con cuatro módulos básicos:

- ✓ El primero establecía un programa de apoyo a los afiliados a las Cajas de Compensación que perdieran su empleo, a través de la asignación de un subsidio que entregarían estas entidades en bonos que dieran derecho a ciertos servicios de las cajas, equivalente a un 50% del salario mínimo.
- ✓ El segundo incluía la creación de estímulos para la generación de empleos en las micro, pequeñas y medianas empresas, consistentes en subsidios al empleo, recursos de crédito, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes y su aplicación está supeditada a que la tasa nacional de desempleo se ubique por encima de 12%.
- ✓ En el tercero se le quita el monopolio de la formación para el trabajo al SENA y se reglamentan los contratos de aprendizaje: la ley permite ahora la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo y estableció la obligatoriedad de contratar aprendices para las empresas que ocupen quince o más trabajadores, o como alternativa, cancelar una cuota monetaria, destinada a financiar un fondo para la promoción empresarial del SENA.
- ✓ Y en el cuarto módulo se adoptaron medidas para disminuir costos laborales: se amplió la jornada de trabajo ordinario hasta las 10 de la noche, se disminuyó el sobrecargo para el trabajo durante festivos y dominicales, y se redujo a la mitad la indemnización por despido sin justa causa.

---

<sup>28</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Desafíos del Sistema Integral de Seguridad Social en Colombia*. [Online]. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central\\_doc/Archivos/345/Inf\\_Social\\_2007.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/345/Inf_Social_2007.pdf) [Revisado febrero 7 de 2008].

Los resultados de esta reforma laboral son analizados en 2005 por la Escuela Nacional Sindical. Sobre la primera parte de la reforma, la Superintendencia de Subsidio Familiar ha informado que sólo se han entregado no más de 50.000 subsidios, una cifra ínfima que representa muy poco en relación con el número de personas desempleadas, 2 millones 767 mil en todo el país, o que han perdido su empleo y que estaban afiliados al sistema de compensación familiar, recursos que además, fueron sustraídos de los servicios que las propias cajas prestaban a sus afiliados, ya que el Estado no aporta un dinero para este programa, lo que en últimas resulta un beneficio que lo financian los propios afiliados.<sup>29</sup>

Sobre la segunda parte, que incluía la creación estímulos para la generación de empleo, como subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes. Investigadores como Hugo López y Alejandro Gaviria<sup>30</sup> coinciden en señalar los resultados bastante precarios que ha tenido esta parte de la reforma. La opinión Hugo López es bastante clara a este respecto:

“Se requiere una revisión de los programas de apoyo al desempleado y los subsidios para la creación de nuevas plazas de trabajo, que no están funcionando adecuadamente (a junio de 2004 se habían entregado 69% de los recursos disponibles para el subsidio al desempleo y 36% de los recursos disponibles para programas de capacitación); el programa de micro crédito y el régimen especial de aportes evidencian problemas de demanda, lo que sugiere a su vez problemas de diseño”.

Según Héctor Vásquez Fernández los precarios resultados que ha tenido esta parte de la reforma tienen relación con el grave fenómeno de evasión y elusión en que incurren la mayor parte de los empleadores de estos sectores, frente a las obligaciones que entraña la formalización de la relación laboral, entre ellas la afiliación a la seguridad social<sup>31</sup>. Tal parece que para los empleadores de estos sectores no resulta desde ningún punto de vista atractivo aspirar a unos recursos escasos y difíciles de conseguir, como los que la

---

<sup>29</sup> Ponencia conjunta proyecto de ley No. 057/ 02 Senado y 056/02 Cámara. Citado por VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor. *¿Qué ha pasado con el empleo dos años después de la Reforma laboral?* Medellín: Escuela Nacional Sindical ENS, 2005. p. 1.

<sup>30</sup> LÓPEZ CASTAÑO, Hugo; et al. *Impacto de la Reforma Laboral sobre la generación y calidad del empleo*. Medellín: CIDE, 2004. Citado por VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor. *Op. Cit.* p. 2.

<sup>31</sup> Ponencia conjunta proyecto de ley No. 057/ 02 Senado y 056/02 Cámara. Citado por VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor. *¿Qué ha pasado con el empleo dos años después de la Reforma laboral?* Medellín: Escuela Nacional Sindical ENS, 2005. p. 1

reforma ofrece, cuando a cambio de ellos deben asegurar sus contribuciones parafiscales y los pagos a la seguridad social.

Sobre la transformación que la reforma introdujo en el contrato de aprendizaje, las conclusiones de los trabajos citados no son tampoco optimistas. El trabajo del CIDE, por ejemplo, señala que “el número total de alumnos en formación de aprendizaje (con patrocinio empresarial o del propio SENA) no parecía haber aumentado sustancialmente<sup>32</sup>. Dejando de lado los formados por las entidades de capacitación (casi nada hasta el 2002; unos 14.600 en diciembre del 2003), los del SENA eran en promedio de unos 121.000 entre 2000/2002. Para el 2003 alcanzaron la cifra de 100.770 y para junio del 2004 la de 111.223. El número total no parece haber sobrepasado sustancialmente las cifras históricas lo que resulta muy preocupante”.

Por su parte, Alejandro Gaviria<sup>33</sup> anota, que si bien la evolución de los contratos de aprendizaje entre el año previo y el año posterior a la reforma fue notable, “es difícil precisar si este aumento es explicado primordialmente por la disminución en las remuneraciones exigidas a los aprendices o por la imposición de una cuota de aprendices a las empresas”, lo que lo lleva a concluir que es muy posible “que por estas y otras razones el aumento en la contratación de aprendices pudo haber ocurrido a costa de la generación de empleo formal” .

Lo que constata la Escuela Nacional Sindical entre 2004 y 2005 es que muchas empresas están utilizando los contratos de aprendizaje para reemplazar trabajadores formales con costos superiores, como viene ocurriendo por ejemplo en el sector de la salud, donde enfermeras profesionales y auxiliares de enfermería han sido reemplazadas con personal vinculado mediante la modalidad de contrato de aprendizaje establecida por la reforma laboral. También empíricamente – dice la ENS- se puede observar cómo muchas empresas están utilizando de manera fraudulenta a las cooperativas de trabajo asociado para subcontratar trabajadores y reducir costos laborales.

---

<sup>32</sup> LÓPEZ CASTAÑO, Hugo; et al. *Impacto de la Reforma Laboral sobre la generación y calidad del empleo*. Medellín: CIDE, 2004. Citado por VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor. *Op. Cit.* p. 2.

<sup>33</sup> GAVIRIA, Alejandro. *Ley 789 de 2004: ¿funcionó o no?* Bogotá: Universidad de los Andes, Coyuntura Económica; 2004. Citado por VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor. *Op. Cit.* p. 3.

Los objetivos que justificaron la expedición de esta ley fueron los de “apoyar el empleo y ampliar la protección social”<sup>34</sup>, en un contexto de altos índices de desempleo y amplísimos sectores de trabajadores al margen de la seguridad social. Sin embargo, los estudios sobre el impacto de la reforma sólo parecen demostrar que la principal incidencia de esta reforma ha sido la de formalizar en Colombia la flexibilidad laboral, con el efecto de precarizar de la situación laboral de los trabajadores y entre ellos los-as jóvenes usuarios de los programas de formación para el empleo.

En el siguiente apartado se exploran los principales elementos que caracterizan las acciones en torno a la educación para el trabajo y el desarrollo humano (educación no formal) que complementan los contenidos hasta ahora ofrecidos.

---

<sup>34</sup> De acuerdo al informe de la ENS en el primer año de la reforma se presentó un incremento del 4.52% de los ocupados, incremento que, no alcanzó a disminuir el índice del desempleo, que aumentó levemente en 0.62% en el mismo período. Sin embargo, este crecimiento de los ocupados tiene que ver más con la recuperación de la economía que con la misma reforma, como lo muestran los resultados del 2004, año en el cual se confirma esta recuperación. Para el segundo año la reforma ha resultado completamente inocua respecto a los propósitos que la animaron: aunque bajó la tasa de desempleo, la ocupación apenas se incrementó en 0.63% y sólo se generaron 111.000 puestos de trabajo; todos los indicadores que se refieren a trabajadores formales cubiertos por una relación de trabajo legal resultaron negativos; finalmente, las únicas categorías ocupacionales que crecieron, fueron las de “trabajadores por cuenta propia” y la de “patrón o empleador”, las cuales en una gran proporción corresponden a trabajadores informales. Por otro lado, la reforma tampoco ha tenido un impacto positivo en la formalización del empleo, que era uno de sus propósitos fundamentales. Los pocos incrementos que se han tenido en relación con la afiliación a la seguridad social, están relacionados más con la recuperación de la economía y la generación de empleo que esta recuperación promueve, que con la reforma laboral misma.

## 2.3. LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

En Colombia el sistema de formación profesional está configurado por diversas instituciones y atiende en varios niveles las necesidades de formación inicial y para el trabajo de distintos segmentos de población. Se pueden distinguir entre esos niveles e instituciones la *educación formal*, y la *educación no formal*, llamada hoy, como se dijo, Educación para el trabajo y el desarrollo humano.

En lo concerniente a la formación para el trabajo la educación formal oferta capacitación técnica de nivel medio, impartida por más de 7.000 establecimientos públicos y privados en todo el país, de los que egresan cada año cerca de 450 mil bachilleres. Estos colegios imparten educación en modalidades de agricultura, industria y comercio y buscan que los jóvenes ingresen en forma directa al mercado de trabajo. Es la forma más antigua de formación técnica que existe en el país. Se han realizado numerosas revisiones y reformas de este sistema entre las cuales se puede mencionar la experiencia de la década de 1970 con los llamados INEM (Institutos de Educación Media Diversificada) y la experiencia actual implementada inicialmente en la capital en que la ausencia de una política educativa sobre la educación media en Colombia (propósitos curriculares, diversificación y financiación) está siendo reemplazada por la articulación entre la educación media y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-. En general, los establecimientos educativos están dirigidos a estudiantes de estratos bajos de la población y los costos son reducidos.

También en la educación formal se encuentra la educación superior de carácter técnico, impartida por más de 200 colegios técnicos superiores, institutos técnicos y tecnológicos y universidades con programas especiales. Este tipo de instituciones también ofrece servicios de educación profesional no formal. En general, quienes acuden a este tipo de formación son personas provenientes de los estratos socioeconómicos medios y los costos son subvencionados cuando se trata de instituciones del sector público. Si son instituciones privadas, cuyo número ha aumentado considerablemente en la última década, los estudiantes pagan por el servicio, a precios de mercado.

Por su parte, la educación no formal es impartida por instituciones públicas, empresas y entidades privadas. El SENA es la entidad pública por excelencia en este sentido, ofrece algunos programas técnicos y tecnológicos que pueden ser homologados en el sistema de educación superior universitario. También las empresas ofrecen programas de capacitación continua en sus propios centros de entrenamiento, muchas veces con colaboración del SENA.

También, las instituciones privadas actúan como agentes de la formación para el trabajo: academias, centros, institutos y escuelas, con autorización de las secretarías de educación para operar y expedir certificados de aptitud ocupacional sin validez académica. Más de 500 entidades de este tipo actúan en el país y los estudiantes pagan por los servicios.

Por último, otro tipo de entidades privadas también ofrecen educación para el trabajo. Aquellas entidades proveedoras de tecnología, organismos privados de la red social oficial (Cajas de Compensación Familiar) y organizaciones no gubernamentales de solidaridad. Muchas de estas instituciones realizan programas de capacitación para sectores de población en condiciones de vulnerabilidad como los-as jóvenes y son de hecho el tipo de entidades que permiten caracterizar los programas que interesan fundamentalmente en esta investigación y que son abordados en el capítulo 4.

En este panorama, pese a la oferta existente de educación para el trabajo en Colombia existe un rezago en el tema de la capacitación en el país. Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo el promedio educativo de los-as jóvenes en Colombia en la última década ha estado por debajo de la media latinoamericana, y se ha hecho mayor la brecha<sup>35</sup>. Adicionalmente, Colombia tiene una tasa de personas con capacidad científica y tecnológica inferior a la de otros países de similar nivel de desarrollo<sup>36</sup>, por lo cual ha resultado de interés fortalecer los sistemas de formación para el trabajo.

En ese sentido, a continuación se presentarán los elementos que se han señalado en los últimos años desde diversas miradas como problemáticos para el sistema educativo

---

<sup>35</sup> LORA, Eduardo. *¿Porqué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?* [Online] Mimeo, BID. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/ponen\\_lora.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/ponen_lora.pdf) (Revisado en mayo 16 de 2008).

<sup>36</sup> COLOMBIA. *Al filo de la oportunidad. Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo*. Bogotá. Presidencia de la República. Consejería para la Modernización del Estado- Colciencias, 1996.

colombiano y para la educación para el trabajo. Se ofrece una mirada de las dificultades del sistema de formación profesional y su incidencia en los-as jóvenes y en la educación no formal en Colombia desde la reciente reforma que llama hoy a este tipo de formación *Educación para el trabajo y el desarrollo humano*.

### **2.3.1. La Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano**

Es importante realizar un breve recorrido por los contenidos y comprensiones de la educación no formal iniciando con un repaso a la figura del SENA en la capacitación en Colombia, a fin de asimilar los antecedentes de la Ley 1064 de 2006 por la cual la educación no formal pasaría a denominarse Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

#### **2.3.1.1. El Sistema Nacional de Aprendizaje -SENA-**

El Servicio Nacional de Aprendizaje es una institución de naturaleza pública del orden nacional, adscrita al Ministerio de la Protección Social, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. De acuerdo a la Ley 119 de 1994, artículo 2, tiene como misión cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el progreso social y técnico de los trabajadores colombianos, mediante la oferta y ejecución de programas de formación profesional para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

El SENA además de proveer formación profesional, brinda servicios para la especialización del recurso humano vinculado a las empresas, informa, capacita y orienta para el empleo, apoya el desarrollo empresarial, los servicios tecnológicos, los proyectos de innovación para mejorar la competitividad del sector productivo y promueve la incorporación de poblaciones marginadas al mundo productivo.

También, a través del Servicio Público de Empleo realiza el SENA el proceso de intermediación laboral gratuita, del cual resulta información importante que contribuye a la identificación de necesidades de actualización y capacitación de los desempleados para

facilitar su acceso al mundo laboral. Particularmente, en los programas de formación ocupacional se ofrece capacitación a poblaciones con altos índices de desempleo, entre los cuales se encuentran los-as jóvenes menores de 25 años provenientes de estratos socioeconómicos bajos.

Una de las políticas establecidas por la entidad que ha generado gran acogida y respaldo está orientada a garantizar que toda la oferta de formación profesional integral esté estructurada con el enfoque de competencias laborales, involucrando competencias que contribuyan al desarrollo de la mentalidad emprendedora y las habilidades básicas en inglés e informática.

En la actualidad la entidad está comprometida en el fortalecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), siendo este uno de los proyectos más destacados en el vínculo entre esta entidad y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Este sistema se convertirá en el generador de políticas, metodologías y procedimientos para normalizar y certificar las competencias laborales en el país. Se define como un conjunto de procesos que articulan la oferta de formación con las exigencias del mercado y de la producción nacional e internacional, así como del mercado de trabajo que necesariamente deriva de éstos. Estructural y funcionalmente dichos procesos integran gremios, empresas, organizaciones de trabajadores, entidades de formación para el trabajo, entidades de educación media, técnica y tecnológica y entidades gubernamentales, con el fin de definir, implementar y operar políticas y estrategias para el desarrollo y cualificación de los recursos humanos del país, mediante procedimientos que permitan la evaluación y certificación de las competencias de los trabajadores en su desempeño laboral y que faciliten la orientación de la oferta de formación para el trabajo en el país, con criterios de equidad y competitividad.

La formación profesional del SENA busca la capacitación de personas con amplio dominio operacional e instrumental en una ocupación determinada, que sean capaces de adaptarse a los cambios constantes de la productividad, integrar tecnologías, tener flexibilidad dentro de la estructura ocupacional, así como plantear y solucionar eficazmente los problemas del entorno productivo. En este sentido la formación profesional que ofrece esta entidad resulta de vital importancia en el estudio de la educación para el trabajo en Colombia.

El cuadro 2.4 expone las modalidades y tipos de formación impartidas por el SENA.

**Cuadro 2.4**  
**Formación profesional ofrecida por el SENA**

Formación	Clasificación	Descripción
<b>Modalidades de formación</b>	<i>Formación en centros</i>	Atiende las necesidades del sector productivo y de complementación en oficios con contenidos, métodos y medios previamente diseñados por el Sena y con la participación sistemática de docentes en los Centros que para el efecto tiene la Entidad.
	<i>Formación en la empresa</i>	Atiende necesidades de una empresa o grupos de empresas, con concertación de contenidos, métodos y medios. La empresa puede solicitar solo bloques modulares dentro de un gran contenido.
	<i>Promoción profesional popular</i>	Atiende población de los sectores populares urbanos y rurales para facilitar su despegue económico y el mejoramiento de las condiciones de vida. Las actividades se realizan en los sitios de trabajo o de habitación de la comunidad y contemplan capacitación y asesoría en aspectos técnicos, de gestión empresarial y de organización comunitaria.
	<i>Formación abierta y a distancia</i>	Atiende necesidades de nueva mano de obra, trabajadores vinculados, trabajadores independientes y desempleados, con contenidos, métodos y medios diseñados para estrategias no presenciales.
	<i>Divulgación tecnológica</i>	A través de esta modalidad el Sena pone al alcance del medio productivo, de las comunidades y del público en general, tecnologías e información técnica.
<b>Tipos de formación</b>	<i>Formación titulada</i>	Involucra dos etapas: una lectiva en donde el alumno adquiere competencias a través de un proceso de formación teórico-práctica en aulas y talleres y una práctica en donde culmina su fase de aprendizaje en la empresa y esta asume un papel conformador, cuyas condiciones se establecen en un contrato de aprendizaje. Con este contrato el aprendiz recibe un apoyo de sostenimiento, está cubierto por el Sistema de Seguridad Social, y durante la fase práctica está afiliado a una Administradora de Riesgos Profesionales (ARP).
	<i>Trabajador calificado</i>	La persona adquiere y desarrolla conocimientos, destrezas, actitudes y valores para comprender, mejorar y transformar su medio. Opera eficazmente, desarrolla procesos y rutinas con habilidad, relaciona procesos y productos, y reconoce equipos y tecnologías. Su ejercicio requiere de habilidad manual y de conocimientos tecnológicos que solo pueden adquirirse en relación estrecha con el trabajo real. Los trabajadores-alumnos reciben el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) del SENA.
	<i>Técnico</i>	La persona adquiere conocimientos y destrezas predominantemente prácticas para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas, que le sirven para apoyar procesos de operación, mantenimiento y reparación de tecnologías. Los cursos conducen a la certificación de Técnico Profesional.
	<i>Tecnólogo</i>	El estudiante adquiere conocimientos, técnicas y habilidades para el ejercicio de las actividades prácticas y con fundamentos en los principios científicos. Obtiene la capacidad para desarrollar investigaciones, establecer métodos, implementar tecnologías en procesos, controlar la calidad de los productos, optimizar recursos para mejorar los procesos productivos y apoyar procesos de innovación y transferencia de tecnología. Conduce a la certificación de Tecnólogo.
	<i>Salidas parciales</i>	Adicional a los cursos largos y cortos, esta es una modalidad de enseñanza dirigida a la calificación específica de personas vinculadas al trabajo y a grupos de poblaciones vulnerables que requieren complementar la formación para mejorar su desempeño laboral y sus ingresos.
	<i>Formación complementaria</i>	Permite actualizar y complementar los conocimientos y destrezas de los trabajadores vinculados y al mismo tiempo habilitar y complementar los conocimientos y destrezas de los desempleados para promover su vinculación al mundo laboral (formación ocupacional). Su duración es variable, según nivel y caracterización sectorial y las necesidades sociales.
	<i>Formación especializada del recurso humano</i>	El SENA, en alianza con las empresas, tiene programas de formación especializada del talento humano vinculado a estas. El objeto, además de promover el desarrollo personal y profesional, es mejorar la competitividad, ayudar a la adaptación de los trabajadores a nuevas tecnologías, fomentar el desarrollo de nuevas actividades económicas y motivar alianzas estratégicas empresariales.
	<i>Formación en ambientes virtuales</i>	Enfocada en el empleo de las modernas tecnologías de la información y la comunicación para ampliar la cobertura, asegurar la interactividad, posibilitar un acceso amplio a la información y al conocimiento y permitir la construcción de ambientes simulados para el aprendizaje en escenarios reales de desempeño.

<p><b>Formación basada en normas de competencia laboral</b></p>	<p>El enfoque de competencias laborales tiene como fundamento la concertación con el sector productivo mediante la conformación de mesas sectoriales y equipos técnicos, espacios en los cuales se llevan a cabo actividades que conducen a la caracterización sectorial, a la determinación de las funciones que precisan el quehacer del sector y a la elaboración de las normas de competencia laboral requeridas para el desempeño de los trabajadores, que contribuyan a su crecimiento personal y a la productividad y competitividad del país.</p> <p>Las normas de competencia son el insumo fundamental para la elaboración del diseño curricular, entendido como el proceso mediante el cual se estructuran los programas de formación. Los diseños son el conjunto organizado de módulos de formación, que dan lugar a la certificación de la aptitud profesional en una o más opciones de formación profesional integral, para dar respuesta a las necesidades demandadas por los sectores productivo y social.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia en base a la información institucional del SENA disponible en [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

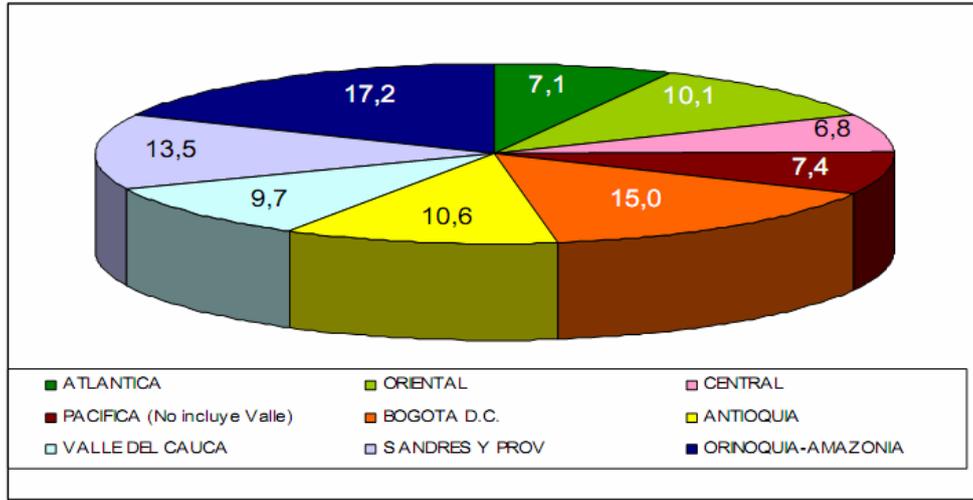
### 2.3.2. El tránsito desde la Educación No Formal

La Ley 115 de 1994 definía la educación no formal como aquella ofrecida con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para educación formal. Desde esta postura normativa la educación no formal pretendía promover el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria<sup>37</sup>. Esta definición legal cobijó hasta 2006 a los programas de formación para el empleo de jóvenes y fue reglamentada mediante el Decreto 114 del 15 de enero de 1994, en el cual se reglamentó la creación, organización y funcionamiento de programas e instituciones de educación no formal.

A partir de su implementación de este decreto se produjo en el país una diversificación en la oferta de programas de capacitación no formal dirigidos, entre otros, a jóvenes con desventajas socioeconómicas para facilitar su acceso al trabajo. Durante la década de 1990 comenzaron a surgir toda clase de entidades oferentes de educación no formal que cobijados por este decreto permitieron el acceso a este tipo de educación a una gran masa de personas que no tenían el acceso a la educación formal. El SENA de un lado y un sin fin de entidades de capacitación emergentes de otro, se encargarían de jalonar el desarrollo de programas de educación no formal.

<sup>37</sup> COLOMBIA. *Ley 115 de 1994, febrero 14, por la cual se expide la ley general de educación. (Artículo 36)* [Online] Bogotá: Congreso. Disponible en: [http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/Ley\\_115\\_1994.pdf](http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/Ley_115_1994.pdf) [Revisado en octubre 2 de 2005].

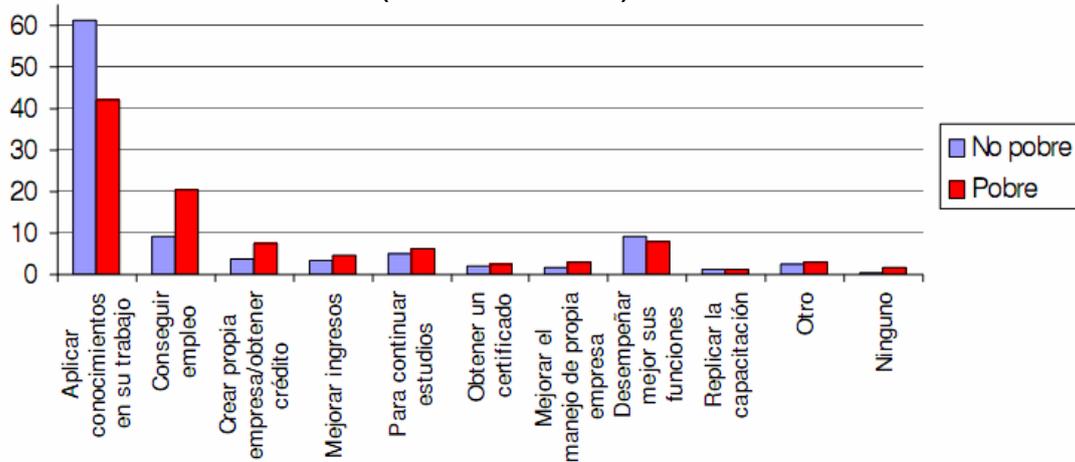
**Gráfico 2.1**  
**Personas de 12 años y más que asistieron o han asistido a cursos de educación para el trabajo**  
**Educación no formal – 2003**



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

Un balance a 2005 sobre la apreciación de los estudiantes de la educación para el trabajo arrojaba que la capacitación para el trabajo beneficia laboralmente más a los pobres. El gráfico 2.4 muestra que son ellos los más propensos a contestar que el principal beneficio obtenido de un curso de capacitación fue encontrar empleo, crear propia empresa, o mejorar sus ingresos. No obstante, de manera casi paradójica, son también precisamente las personas más pobres quienes menos logran acceder a la educación para el trabajo (gráfico 2.5).

**Gráfico 2.2**  
**Principal beneficio de participar de un curso de capacitación**  
**(Educación no formal) - 2005**



Fuente: Misión para el Diseño de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y Desigualdad – MERPD, 2005

Por lo tanto, es apreciable el potencial impacto de la educación no formal durante los últimos años, pero resulta preocupante que no haya llegado de manera expresa a las personas más pobres del país y entre ellas a los-as jóvenes, aún pese al reconocimiento unánime de que se convertía en un factor importante desde la educación para impulsar la formación de la mano de obra y por esa vía contribuir al progreso del país.

En este contexto, en 1998 se crea la Asociación Colombiana de Entidades de Educación No Formal -ASENOF-, que iniciaría un esfuerzo para agrupar algunas de estas entidades y que impulsaría la promulgación de la Ley 1064 de 2006, que por lo tanto les llevaría a cambiar su nombre a Asociación Colombiana de Entidades de Educación para el trabajo y el Desarrollo Humano, en consonancia con la normatividad vigente.

En consecuencia en Colombia se han ido fortaleciendo en Colombia los discursos y prácticas acerca de la importancia de la modernización de las empresas, de la cualificación de la mano de obra y, desde el punto de vista de la capacitación, de la formación por competencias. Para la opinión pública se hizo clara la necesidad que el mercado laboral respondiera a las necesidades del sector productivo.

No obstante, uno de los obstáculos para el completo éxito de esta modalidad de educación era la imposibilidad de adoptar una interrelación permanente entre las empresas y las instituciones de formación, debido al rezago de información entre el momento en que se determinaban las nuevas necesidades del sector y el tiempo que tomaba a las instituciones formadoras modificar sus programas, actualizar sus docentes en los aspectos teóricos, e introducir modificaciones en sus talleres de práctica o agilizar convenios para realizar prácticas empresariales. De otro lado, la abundancia de entidades oferentes y la poca adecuación de algunos programas a las necesidades empresariales llevaron a poner en juicio la pertinencia y la calidad de la oferta educativa de estas entidades, algunas de cuales comenzaron a ser llamadas despectivamente “universidades de garaje”, haciendo referencia a la práctica de alquilar una vieja casa, reclutar unos cuantos profesores de cátedra y obtener una licencia de funcionamiento colocada estratégicamente en un lugar visible, a veces en mismísimos garajes, donde operaban las aulas de dichas entidades de dudosa reputación.

Con todo, es preciso anotar un elemento más. Más allá de las exigencias internacionales y de la calidad de la oferta, quizá el principal obstáculo de la educación no formal en este universo de instituciones y modalidades fuera su alto nivel de dispersión, heterogeneidad y falta de interrelación. A esto se le agrega la falta de un sistema de equivalencias que permitiera a las personas moverse entre diferentes modalidades e instituciones y el mundo laboral. Lo anterior a pesar de los primeros logros alcanzados por el SENA en la conformación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y a los avances legislativos, como la Ley 749 de 2002 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, que permite a las instituciones técnicas profesionales ofrecer y desarrollar programas hasta el nivel profesional a través de los ciclos propedéuticos.

**Cuadro 2.5**  
**Obstáculos para el éxito de la Educación No Formal en Colombia**

Ámbito	Obstáculo
Mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe interrelación permanente entre las empresas y las instituciones de formación.</li> <li>- Rezago de información entre empresas y entidades de capacitación.</li> <li>- Poca adecuación de algunos programas a las necesidades empresariales.</li> </ul>
Entidades de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proliferación de entidades de capacitación de dudosa calidad y pertinencia.</li> <li>- Dispersión de las entidades y heterogeneidad de las ofertas no reguladas.</li> </ul>
Gobierno / Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de regulación y articulación de las entidades de formación para el trabajo.</li> <li>- Carencia de un sistema de equivalencias que permita a las personas moverse entre: a) las diferentes modalidades e instituciones de la educación no formal y b) el mundo laboral.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En resumen, el panorama de la educación no formal en Colombia revelaba para los primeros años del siglo XXI que los requerimientos del mercado laboral y los retos al sistema educativo no estaban necesariamente coincidiendo con las oportunidades de empleo de la población, particularmente los-as jóvenes, por lo cual se hacía necesaria una reformulación de los postulados principales de la educación no formal, una nueva regulación, integración y reconocimiento frente a los demás niveles educativos. Se estaba comprendiendo que una buena parte del cuello de botella se encontraba en la regulación del sistema. Y es que en Colombia las funciones de definición de políticas y de

inspección, vigilancia y control de la oferta están totalmente dispersas: la educación básica y media técnica es dirigida por el Ministerio de Educación Nacional -MEN-; la educación no formal, es regulada por las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales; la Formación Profesional del SENA, por el Ministerio de la Protección Social -MPS-; la educación técnica profesional y tecnológica por el MEN; y la capacitación de origen empresarial por el SENA y el MPS. Además diversos ministerios y agencias sectoriales intervienen en procesos relacionados tales como los de transferencia de tecnología. Por lo tanto, es comprensible que una reestructuración fuera diseñada y puesta en marcha mediante la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

## 2.4. DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

Los programas de educación para el trabajo dirigidos a poblaciones socialmente vulnerables -como son los-as jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos bajos-, surgen de las acciones derivadas de las políticas públicas de educación, trabajo y juventud. Estas políticas evidencian una trayectoria de ya varios años en Colombia en la implementación de acciones que han buscado impactar en las problemáticas de acceso a la educación y el empleo de los-as jóvenes, para mejorar sus condiciones de equidad social. La formulación y ejecución de estas políticas han incluido a diversos actores del orden público y privado y de la sociedad civil en general. No obstante existir estas iniciativas, su aplicación ha mostrado avances lentos, lo cual se manifiesta en la pervivencia de fenómenos como la exclusión, la pobreza y la desigualdad en grandes sectores de la población, todo lo cual sigue implicando retos importantes para las políticas públicas:

- ✓ Si bien las políticas públicas en Colombia se han empezado a reflexionar y a construir, el reto de incluir el país en el mundo globalizado implica que las políticas no sean ajenas a las transformaciones económicas, sociales y a las innovaciones científicas y tecnológicas que hoy imperan en la sociedad; buscando niveles de articulación eficaces entre, por ejemplo, la educación formal y la educación no formal en el caso del mundo del trabajo. Factores como la flexibilización laboral, la polivalencia y las competencias son elementos que deben ser analizados en la formulación de las políticas, sobre todo en el diseño de los programas de educación para el trabajo, ya que estos son unas de las acciones concretas para combatir el desempleo y el poco acceso a la educación de los-as jóvenes socialmente vulnerables.
- ✓ Las transformaciones del mercado laboral internacional han dado lugar a nuevas divisiones del trabajo emergiendo nuevos perfiles laborales en el contexto nacional. Para lograr la formación e implementación de estos nuevos perfiles las políticas públicas de educación y trabajo deben articular tanto la oferta pública como la oferta privada en pro de una educación y formación de calidad, hacer

inversiones técnicas y económicas que se proyecten desde la planificación de la política.

- ✓ En la planificación de la política pública dirigida a la juventud la perspectiva de sujeto ha quedado subordinada a otras políticas, por lo tanto resulta relegada y desdibujada. Estas subordinaciones se manifiestan tanto en los decisores, como en los académicos o en las propias imágenes socialmente construidas al respecto. El resultado es que en las formulaciones del problema y consecuentemente en la definición de la agenda pública, se priorizan las cuestiones relativas a la educación y al trabajo, pero desde la perspectiva de la institución educativa, o de la estructura productiva y sus requerimientos de recursos humanos. Ello no significa que se desconozca a los-as jóvenes, sino que el foco está en el conjunto de la organización educativa, o en las dinámicas de la producción<sup>38</sup>.
- ✓ Por consiguiente, en la formulación de políticas públicas, relacionadas con la educación para el trabajo de jóvenes, es indispensable no perder de vista el contexto particular de las características de las instituciones colombianas y las condiciones favorables y desfavorables a la equidad social. Diversas evidencias muestran que en Colombia concepciones como las de *política pública* y *equidad* se encuentran distorsionadas porque el discurso democrático que las reclama coexiste con estructuras sociales marcadas por el clientelismo, el padrinazgo y la beneficencia; todo lo cual bloquea el desarrollo de políticas integrales capaces de relacionarse con sus destinatarios, además impide que los actores sociales tengan suficiente conciencia de sus potencialidades en la construcción de la equidad, que sean dependientes de una gestión filantrópica o de la beneficencia, lo que ocasiona finalmente la pervivencia de una noción nociva de equidad según la cual promover sus principios equivale a estigmatizar amplios sectores de la población mediante programas de atención para los “pobres”, “los necesitados” o “los marginados”.
- ✓ Parecería importante pensar las políticas públicas desde los sujetos destinatarios, lo que exige flexibilizar la estructura sectorial. Los sujetos deben ser el centro a

---

<sup>38</sup> GALLART; María Antonia. *JOVENES, EDUCACION Y TRABAJO: APRENDIZAJES PARA ENFRENTAR LOS DESAFIOS. La educación y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes*. Texto tomado de: <http://www.oij.org/ant/Art%EDculo%20Lasida.pdf>. 2 de junio de 2008.

partir del cual se re-articulen las políticas sociales, tendiendo a su integración. Ello exige una fuerte vinculación del tema a los debates y negociaciones respecto a la reforma del estado. Sin profundizar al respecto, importa señalar que este enfoque encuadra y fundamenta la elección de la perspectiva de los sujetos, al abordar la cuestión de la educación y el trabajo Y a la vez la perspectiva de los sujetos es relevante porque ellos constituyen un fin en sí mismo, en tanto el tema sea ubicado en el contexto de las políticas públicas<sup>39</sup>.

- ✓ Privilegiando la perspectiva de los-as jóvenes, en el diseño de las políticas públicas y de los programas de formación se exige un rol protagónico pero fuertemente redefinido de la acción estatal: esquemáticamente ella debe superar su papel ejecutor y de control de procedimientos y asumir todas sus responsabilidades en la planificación y evaluación de resultados e impactos. Esa es la única posibilidad que tiene de enfrentar los desafíos de equidad y calidad que le plantean las difíciles relaciones entre los-as jóvenes, los sistemas educativos y las estructuras productivas<sup>40</sup>.
- ✓ Teniendo en cuenta que las políticas públicas buscan resolver problemáticas socioeconómicas sentidas por la sociedad, es necesario complejizar las realidades y las conceptualizaciones sobre ellas. Situaciones que deben incorporarse a los análisis de manera activa son la falta de libertades que agudizan la inequidad social que vive la mayoría de la población, el poco acceso a un trabajo remunerado que brinde todas las garantías sociales, los avances tecnológicos continuos, la falta de competencias básicas en jóvenes y adultos y la exclusión del mercado laboral.
- ✓ En síntesis, los programas de formación para el empleo podrían ser una de las estrategias eficientes que las políticas públicas de juventud, educación y trabajo diseñen con la idea de hacer una aproximación al joven como sujeto y para la resolución de los problemas sociales que hoy apremian a este sector poblacional.

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* [Online]

<sup>40</sup> GALLART; María Antonia. *Jóvenes, Educación y Trabajo: Aprendizajes Para Enfrentar Los Desafíos. La educación y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes.* [Online] <http://www.oij.org/ant/Art%EDculo%20Lasida.pdf>. [Revisado 2 de junio de 2008]

## **2.5. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

Teniendo en cuenta el recorrido realizado hasta ahora se puede visualizar que en Colombia se ha iniciado, en términos legales, avances en lo concerniente a las acciones que proponen las políticas públicas relacionadas con la educación para el trabajo, además existen compromisos de diferentes sectores sociales, para que estas acciones realmente solucionen las problemáticas que se intenta combatir. Sin embargo en la construcción de políticas democráticas, prósperas y equitativas hay mucho por trabajar. Para que las acciones que proponen las políticas públicas tengan éxito, se espera que se sigan implementando acciones de doble vía, en el discurso y en la planificación de acciones. Por lo tanto, esta última parte del capítulo tiene el propósito de presentar una aproximación a los conceptos que podrían servir para analizar el vínculo entre los programas de capacitación de jóvenes y la formulación de las políticas públicas.

No se trata de un desarrollo teórico sino de una insinuación de los elementos conceptuales que son indispensables para discutir, describir, caracterizar y problematizar este objeto de estudio. No se ha tenido el propósito de ser exhaustivo en esta selección de conceptos, pero se espera que sean puntos de partida válidos para plantear unos balances tanto de las políticas públicas como de los programas de capacitación que, entre otros, implican las acciones que concretizan a las políticas. Los conceptos que se presentan son los siguientes: política pública, formación, capacitación, juventud, trabajo y equidad. Son, pues, conceptos sensibilizadores que permiten una entrada a la discusión. En el apartado final se ofrece su integración en un diagrama conceptual que ilustra desde una perspectiva de contexto la relación operativa de estos conceptos a la luz de las políticas públicas y los programas de formación.

### **2.5.1. El lugar de las políticas públicas**

La política pública desde sus diversas dimensiones hace alusión a las acciones y programas que realiza la sociedad a fin de potenciar las realidades de los sujetos en espacios de mayor bienestar común y que se formulan en la interacción de varios niveles.

Por tanto, hay una gran variedad de actores e instituciones que concurren en su formulación. En teoría la política pública, siempre debería ser el triunfo del interés colectivo sobre el interés privado. Sin embargo, este concepto está acompañado de una abundante producción académica en la cual no es fácil encontrar puntos de convergencia a su conceptualización debido a su multi-dimensionalidad en términos políticos, económicos y sociales. Desde un sentido semántico existen tres significados para este concepto: 1) se limita al ámbito del gobierno de las sociedades humanas; 2) a la actividad de la organización y lucha por el control de poder; y, 3) a la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. Algo fundamental de la política pública es que es *pública*, no sólo porque busca solucionar una problemática social que tiene gran trascendencia, sino porque en su solución participan diferentes actores públicos, privados y la sociedad en general. Es importante tener presente esta noción y leerla a lo largo de las diferentes acciones que se proyectan para la atención de los problemas sociales que se atienden.

Para el caso del tema que ocupa esta investigación, la adopción de la política pública está dirigida a concretar decisiones y acciones para resolver problemáticas sociales y gestionar la inclusión social, el fortalecimiento del Estado social de derecho y la promoción de la cultura ciudadana de tal manera que contribuya a la inclusión de los-as jóvenes en el sistema educativo, la inserción laboral y al reconocimiento de ellos-as como sujetos de derechos. En este sentido se busca lograr impacto social que esté acorde con las políticas internacionales, nacionales y departamentales y con los planes de desarrollo. Se ha visto que entre una de las acciones que han expresado las políticas públicas de educación, juventud y trabajo están los **programas de educación para el trabajo** que se desarrollan a nivel local y nacional.

### **2.5.2. Focalización de la formación**

La formación inicial para la entrada en el mundo del trabajo fue tradicionalmente conceptualizada como una combinación de educación general y específica, que permitiera a las personas insertarse en algún nicho ocupacional existente y, de ahí en adelante, actualizar las calificaciones mediante el aprendizaje en el trabajo ('on the job learning') o a través de cursos de capacitación ofrecidos en la empresa o brindados por instituciones de

formación profesional<sup>41</sup>. Esta receta fue válida durante muchos años en algunos países de América Latina, pero las realidades abrumadoras de la pobreza y la exclusión social han mostrado con elocuencia la necesidad de optar por alternativas de formación dirigidas a las personas que no pueden acceder siquiera a las empresas o al sistema educativo formal.

Actualmente han surgido otras propuestas que implican una mirada diferente de la educación. La focalización de los *programas de educación para el trabajo* en poblaciones vulnerables en el país se ha implementado desde los años noventa dirigidos especialmente a los-as jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos bajos y en situaciones de inequidad. Estos programas responden a la necesidad de vincular al mercado a la gran masa de jóvenes desempleados, al mismo tiempo que responde a la idea de que los-as jóvenes son el vehículo del desarrollo social.

Pese a que en Colombia se han hecho avances en el fortalecimiento de una política de empleo, los programas y acciones del gobierno hasta el momento siguen siendo deficientes. Es necesario que esas mismas políticas respondan a las necesidades de la población. Algunas preguntas que surgen, relacionadas con los programas focalizados de capacitación y formación son: ¿cuándo estos programas hablan de formación a qué le están apostando?, de igual manera ¿cuándo se habla de capacitación qué se quiere decir?, ¿se podría considerar que conceptualmente es lo mismo *formar* que *capacitar*?, ¿cómo se están asumiendo estos conceptos en el discurso y en la planificación de la política pública?

### **2.5.3. A propósito de la formación y la capacitación**

Se ha evidenciado que los términos *formación* y *capacitación* son tratados indistintamente por gran parte de los actores involucrados en la gestión de la política pública de educación y trabajo, y en los programas. Es necesario volver sobre el concepto de *Educación* para atender esta ambigüedad.

---

<sup>41</sup> GALLART; María Antonia. *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*. Chile: CEPAL. p. 9 [Online] Disponible online en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7254/MAGallartALatina.pdf> [Revisado en junio 1 de 2008].

Una perspectiva amplia entiende la educación como aquel proceso social por el que se transfieren o imponen de una generación a otra las ideas acumuladas, las normas, el conocimiento y las técnicas de la sociedad; lo cual implica una deliberada intención de socializar a los sujetos. Desde este punto de vista, la educación, entre sus razones fundamentales de ser, tiene la de preparar a los ciudadanos y ciudadanas para actuar con autonomía, dotarles de aquellas teorías, conocimientos, procedimientos y valores necesarios para integrarse como miembros activos de la sociedad. Esta concepción obliga a ofrecer una **formación** que contribuya a abrir horizontes a las personas, que permita mayor número de oportunidades, de posibilidades de elección y adaptación a las necesidades imprevisibles del futuro. Esta perspectiva asume el concepto de **formación** con un mayor nivel de análisis sociológico dada su amplitud de dimensiones que permite explicar el proceso de construcción social de la articulación entre educación y trabajo. La **capacitación** en cambio, de acuerdo a la literatura que lo aborda en tanto concepto, se desarrolla más desde el punto de vista de la gestión organizacional, describiéndose como elemento integral de las estrategias de las empresas para mejorar el desempeño laboral de los trabajadores. En este sentido, la *formación* permite un abanico más amplio de análisis, contraste e interpretación de lo que permite el concepto *capacitación* desde el ámbito organizacional.

En términos prácticos la distancia entre *formación* y *capacitación*, implica la diferencia entre educar *sujetos* o educar meros técnicos en oficios. Es pertinente hacer este análisis desde una perspectiva de *derecho* que permita explorar y complementar lo que en términos reales es *formar* y *capacitar* en el marco de la educación, para proporcionar oportunidades, libertades y la inclusión del joven en las diferentes esferas sociales. La *formación* debe trascender el servicio y ser un derecho que brinde el desarrollo de capacidades.

Desde esta perspectiva, podría decirse que los *programas de formación para el trabajo* no solo tendrían que cumplir con las exigencias del mercado laboral, sino que además, buscar que el joven asuma el derecho de participar en la planificación y diseño de los programas que son propuestos para su formación. El derecho a que la juventud participe en la planificación de los *Programas de Formación*, donde se recojan puntos esenciales, es una reivindicación del sujeto, sobre en el caso de jóvenes objeto de una condición de **exclusión social**. Las políticas públicas dirigidas a los-as jóvenes no han podido romper

con este tipo de lógicas perversas y han quedado atrapadas históricamente en los laberintos de la sectorialidad y la universalidad, tomando a los-as jóvenes como simples beneficiarios de servicios públicos, sin aprovechar su rico potencial, en tanto que actores estratégicos del desarrollo<sup>42</sup> y sujetos políticos.

#### 2.5.4. Exclusión social

El concepto de *exclusión social* hace referencia a un proceso por el cual se debilitan y quiebran los vínculos que unen a ciertos sujetos o grupos con la sociedad, implica que a esos sujetos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a las oportunidades de acceder a recursos (capital humano y social, mercado de trabajo, provisiones del Estado), relaciones (redes familiares, de apoyo) y derechos (humanos, legales, democráticos, participación política), todo lo cual les imposibilita una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales condicionados por las instituciones y valores en un contexto dado. Castells afirma que “la exclusión social es un proceso, no una condición (...) y quien es excluido o incluido puede variar con el tiempo, dependiendo de la educación, las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas”<sup>43</sup>.

Desde lo histórico y lo estructural la exclusión no es algo nuevo, corresponde a las desigualdades sociales que han manifestado las sociedades en diferentes épocas y contextos. Ahora bien, la exclusión social expresa la nueva configuración de las desigualdades en el contexto actual de transición hacia la sociedad del conocimiento. La cuestión social se transforma y adquiere una nueva naturaleza en las emergentes sociedades tecnológicas avanzadas. La exclusión social es, en buena parte, el reflejo de esa naturaleza. Si atendemos a la exclusión desde la perspectiva dinámica o temporal,

---

<sup>42</sup> RODRIGUEZ; Ernesto. *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo*. En: PIECK, Enrique. *Los jóvenes y el Trabajo. La educación frente a la exclusión social*. (Coordinador) México: Mtro. Adlaí Navarro. Pág. 27. [Disponible online en [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/jov\\_trab.pdf](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/jov_trab.pdf)] [Revisado en Junio 1 de 2008].

<sup>43</sup> CASTELLS, Manuel. *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 3. El fin del Milenio*. Madrid. Alianza Editorial, p. 98 – 99.

podríamos decir que la exclusión es mucho más un proceso –o un conjunto de procesos– que una situación estable.<sup>44</sup>

“Tiene un carácter complejo, formado por múltiples vertientes. La exclusión difícilmente admite definiciones segmentadas. Una sencilla explotación de las estadísticas nos muestra las altísimas correlaciones entre, por ejemplo, fracaso escolar, precariedad laboral, desprotección social, monoparentalidad y género. Todo ello conduce hacia la imposibilidad de un tratamiento unidimensional y sectorial de la exclusión social.”<sup>45</sup>

El caso de la población juvenil hoy es resaltado; en un contexto de oportunidades, sin embargo a ello se le suma otra clara constatación de la realidad actual: mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exige un aprovechamiento óptimo del recurso humano que los-as jóvenes implican, se da la paradoja de que aumenta la exclusión social entre los-as jóvenes, y la principal evidencia son los elevados niveles de desempleo juvenil en todo el mundo, los cuales duplican y hasta triplican en algunos casos al desempleo adulto.

Por tanto, la capacitación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza representa un asunto importante en la atención de la exclusión social. La generación de propuestas y programas en esta vía podría permitir en primera instancia su inclusión en el mercado de laboral, lo que es visto como un objetivo deseable hoy y es lo que explica el éxito de algunos programas en este sentido. No obstante, como afirma Germán Muñoz:

“Se hace indispensable y de vital importancia que se potencie la visión de y sobre los jóvenes como "sujetos de derechos", en su doble significación de construcción de condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía y del establecimiento de garantías sociales e institucionales para el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales”<sup>46</sup>.

Cualquier tipo de inserción laboral para los.-as jóvenes no es lo que se busca. En una defensa por los derechos de los sujetos y desde una perspectiva de desarrollo humano,

---

<sup>44</sup> SUBIRATS; Joan. *Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado*. España: Ponencia. p. 3 [Disponible online en <http://unpan1.un.org/intrados/public/documents/CLAD/clad0044535.pdf>] [Revisado en junio 2 de 2008].

<sup>45</sup> SUBIRATS; Joan. *Op. Cit.* p.3

<sup>46</sup> MUÑOZ; German. *Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI*. Ponencia en el Seminario Nacional sobre Seguridad y Convivencia Secretaría de Gobierno- Compensar 26 - 27 de Noviembre del 2002 [literatura gris](#)

combatir la exclusión desde la capacitación laboral implica propender por la consecución de un **trabajo decente** para los-as jóvenes.

### 2.5.5. El trabajo decente

El *trabajo* ocupa un lugar central en las trayectorias vitales de todos los sujetos. Para los-as jóvenes pobres principalmente es una necesidad relacionada con sus posibilidades de supervivencia. El trabajo es parte substancial de la existencia humana y, por esto, toda historia humana se ha fundamentado en la capacidad de transformar el entorno y en la habilidad de dejar huella en la historia de los hechos. Para hacer historia, hombres y mujeres deben sobrevivir, y para sobrevivir deben transformar la naturaleza en cosas útiles, esto es, deben trabajar. Visto como un derecho el trabajo se constituye como un imperativo social, pero para muchos-as jóvenes en situación de pobreza su fuerza de trabajo se presta para la explotación. Así, la mercantilización de sus esfuerzos choca con las posibilidades de que el trabajo se constituya en un elemento de auto-creación y reproducción social; es por eso que apostar por un concepto ampliado de *trabajo* resulta indispensable.

El concepto de *trabajo* al que se le apuesta tiene como fundamento primordial la *realización del sujeto*, lo que incluye un rescate del *trabajo decente*. Se trata nada menos que del trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social<sup>47</sup>. Esta definición es complementada por Egger y Sengenberger presentando el trabajo decente como un campo semiótico que reúne los derechos fundamentales de los-as trabajadores del mundo<sup>48</sup>. Esta definición es un punto de partida importante para fortalecer las políticas públicas dando un significado concreto del concepto de trabajo, que se adecúa a las necesidades reales que prevalecen en países como Colombia y que cuenta con el respaldo de importantes acuerdos internacionales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos,

---

<sup>47</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Trabajo decente*. Ginebra. OIT. p. 15.

<sup>48</sup> EGGER; Philippe; SENGENBERGER; Werner. *Problemas y políticas del trabajo decente*. p.8 [Online] Cinterfor. Org. Bolentin 151, 2001. Disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/151/index.htm>. [Revisado mayo 6 de 2008]

Sociales y Culturales (1966), la Declaración Mundial Social Cumbre y sus Compromisos (1995), la Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos al Trabajo (1998), y otras normas de la OIT, que definen un conjunto de derechos básicos y orientaciones políticas que permiten formular el contenido del trabajo decente y que no se limita a la actividad legislativa de los gobiernos.

### **2.5.6. El desempleo y los-as jóvenes**

Más allá de las diferenciaciones sobre los tipos de desempleo que existen, de acuerdo a una clasificación económica, podemos afirmar que el desempleo se entiende como ausencia de ocupación. Están desocupadas o desempleadas aquellas personas que, deseando trabajar, no encuentran trabajo. Niveles altos de desempleo se consideran, universalmente, como un mal social y económico, porque desembocan en una pérdida de producción y privan a un gran número de personas del trabajo y de los medios para ganarse la vida, de allí que uno de los objetivos principales de las políticas sociales sea la minimización del desempleo.

En el panorama actual, conociendo la importancia de estar empleado o autoempleado, de ser económicamente útil, existe pánico al desempleo. Las generaciones jóvenes se ven afectadas por el desempleo no solo material sino también subjetivamente. Tanto por lo que han visto y oído como por su propia experiencia, observan que acceder a los hábitos de vida que serían comunes en la población general –que se correspondería con la eficacia de los derechos ciudadanos- es poco menos que una ilusión. Esto se puede ver en la situación que viven los-as jóvenes: son quienes presentan las mayores tasas de desempleo, subempleo y las más precarias condiciones de contratación. Además existe una gran concentración de jóvenes desempleados-as en las poblaciones consideradas vulnerables, lo que implica que cuanto mayor sean sus carencias, más desfavorecida es su inserción laboral.

Hay muchas explicaciones posibles para el problema del desempleo juvenil. En términos muy simples estas explicaciones se pueden reunir en tres grandes grupos. El primero recoge aquellos factores que se relacionan con un escaso capital cultural y ninguna experiencia laboral. Un segundo grupo se relaciona con la regulación de los mercados

laborales, incluido el salario mínimo, que pueden encarecer la contratación de los más jóvenes. Un tercer grupo de factores, que no se vincula exclusivamente con los jóvenes más pobres, se relaciona con el desempleo de carácter voluntario, generalmente al inicio de la vida laboral<sup>49</sup>.

En respuesta a esta problemática, las políticas públicas han priorizado y desarrollado programas diversos, entre ellos los de educación para el trabajo. Pero estos programas enfrentan problemas en su propia concepción. Se suponía que la formación creaba empleo, porque capacitaba al sujeto en lo que estaba demandando en ese momento el mercado laboral, sin embargo, hoy se evidencia que esto no es cierto. Parecería que el empleo se crea cuando las variables macroeconómicas están adecuadamente alineadas y el clima económico es favorable, más que cuando la mano de obra calificada está disponible<sup>50</sup>. Los programas orientados a poblaciones socialmente vulnerables tienden a ser transitorios y en algunos casos no solucionan situaciones como las del desempleo, cuando este tiene causas estructurales, lo que sigue manteniendo –en esas circunstancias- un panorama de alto desempleo que no fortalece la equidad y mantiene a los-as jóvenes en riesgo social.

### 2.5.7. La vulnerabilidad: cuestión social

La vulnerabilidad social ha sido entendida como una condición social de riesgo que da cuenta de la profundidad y magnitud de las situaciones de desventaja social, desigualdad y exclusión que viven algunos grupos sociales. La vulnerabilidad dificulta e inhabilita, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar –considerando subsistencia y calidad de vida- en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados<sup>51</sup>. La vulnerabilidad aparece entonces como un rasgo dominante del patrón socioeconómico dominante<sup>52</sup>. El concepto se aplica principalmente a

---

<sup>49</sup> FAJARDO; Marcela; MILOS, Pedro. *Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile*. Chile: Investigadora de la Unidad de Estudios Prospectivos, Ministerio de Planificación y Cooperación. 2000.p. 175

<sup>50</sup> LEE, Eddy. “Exposición general”, *Revista Internacional del Trabajo*, 114 (4-5): pp. 495-506, 1995

<sup>51</sup> PERONA, Nélica; ROCCHI, Graciela. *Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares*. [Online] En: Memorias del primer congreso Internacional Políticas sociales para un nuevo siglo. Concepción, Chile, noviembre de 2000. Disponible en <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm> [Revisado octubre 2 de 2005].

<sup>52</sup> PIZARRO, Roberto. *Estudios estadísticos y prospectivos. La vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas, 2001. 76 p. Cuando se habla del nuevo patrón de desarrollo se hace referencia a la consolidación del proceso de apertura hacia la economía mundial, la hegemonía del

grupos sociales específicos, que pueden sufrir amenazas de orden físico o social o de ambas clases. En este sentido la noción de vulnerabilidad social ayudaría a identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante, por ejemplo, cambios en la situación laboral de sus miembros activos.

Esto explica porqué dentro de las nociones de vulnerabilidad, los-as jóvenes desempleados y pobres se encuentran considerados en esta condición; también permite comprender que sean un grupo focalizado de las políticas públicas. Desde la perspectiva de la vulnerabilidad social las políticas buscan enfrentar los desafíos múltiples que ella implica la vulnerabilidad. Pero, así concebidas, de las políticas públicas se requiere reclamar un enfoque que interprete y conciba de manera crítica los problemas sociales, para que realmente se ejecuten acciones articuladas con la realidad social.

Las contingencias de perder el empleo y quedar desocupado, de sumirse en la pobreza y de recibir una educación inapropiada son algunas muestras de la vulnerabilidad. Se trata de un concepto bastante maltratado por su uso indiscriminado para nombrar una amplia gama de situaciones que, en ocasiones, sólo encubren realidades alarmantes y desigualdades permanentes. La formulación de políticas públicas necesita superar ese riesgo y comenzar a relacionar la planificación y las acciones concretas, con procesos que se pueden identificar a lo largo del tiempo como efectivos en la disminución de las condiciones de vulnerabilidad. Se trata de un reto y una posibilidad para los programas de capacitación de jóvenes.

### **2.5.8. La juventud como construcción histórica**

El concepto de juventud es polisémico, ampliamente debatido; es producto de una construcción histórica, social y cultural. Sus límites no son claramente distinguibles y se demarcan a través de un conjunto de actitudes y pautas de conducta relacionadas con un

---

capital financiero transnacional, el debilitamiento y retiro del Estado de actividades económicas y reguladoras del mercado y de la seguridad social, dejando que las fuerzas que ordenan la oferta y la demanda de bienes de capital y producción y de servicios se conviertan en los ejes del nuevo patrón de desarrollo.

determinado lugar a ocupar en la sociedad íntimamente ligados a los roles históricos de los distintos grupos sociales y etéreos. La juventud emerge en el siglo XX como un actor social, o como un grupo posible de analizar y tematizar, en el momento en que la mayoría de la población en las sociedades occidentales tiene acceso a la enseñanza. La juventud se enmarca en un proceso de moratoria social, lo cual implica una moratoria de responsabilidades, que en épocas anteriores no se daba. La vida moderna coloca a los-as jóvenes en el proceso de preparación para entrar en el sistema productivo e independizarse respecto de sus familias de origen.

Debido a su misma construcción histórica el concepto de juventud que se conciba a propósito de la formulación de políticas públicas demanda una elaboración crítica y ampliada que no estereotipe a los-as jóvenes y que no encubra sus expectativas y potencialidades. Desarrollar un concepto ampliado de juventud desde sus realidades e incluirlo en el diseño de políticas públicas que apuntan a combatir la pobreza y generar condiciones de **equidad** implicaría tener una lectura más representativa del joven al que se dirigen los programas y por tanto se esperaría que la planificación de las políticas realmente puedan transformar de manera positiva sus realidades.

### **2.5.9. La equidad como condición deseada**

El concepto de equidad es también polisémico; es definido desde diversos enfoques según los usos que se le dan; así, pueden encontrarse definiciones variadas y ajustadas a necesidades institucionales, personales o programáticas. Se trata de un concepto que ha sido difundido ampliamente en diferentes escenarios (salud, economía, organizaciones, género) y que hace parte substancial de muchos discursos actuales sobre el mejoramiento de las condiciones sociales de amplios sectores de la sociedad, que lo implementan indistintamente, ocasionalmente por moda; por lo cual puede también decirse que es un concepto objeto de diversas interpretaciones y sobre el cuál existen pocos consensos sobre lo que exactamente refiere. Los economistas vinculan la equidad a cuestiones de distribución. Los abogados tienden a pensar en principios cuya intención es corregir la aplicación estricta de la ley, cuando esta puede llevar a un resultado final que se juzga injusto en circunstancias específicas. Los filósofos han generado el máximo progreso en el pensamiento relativo a la equidad.

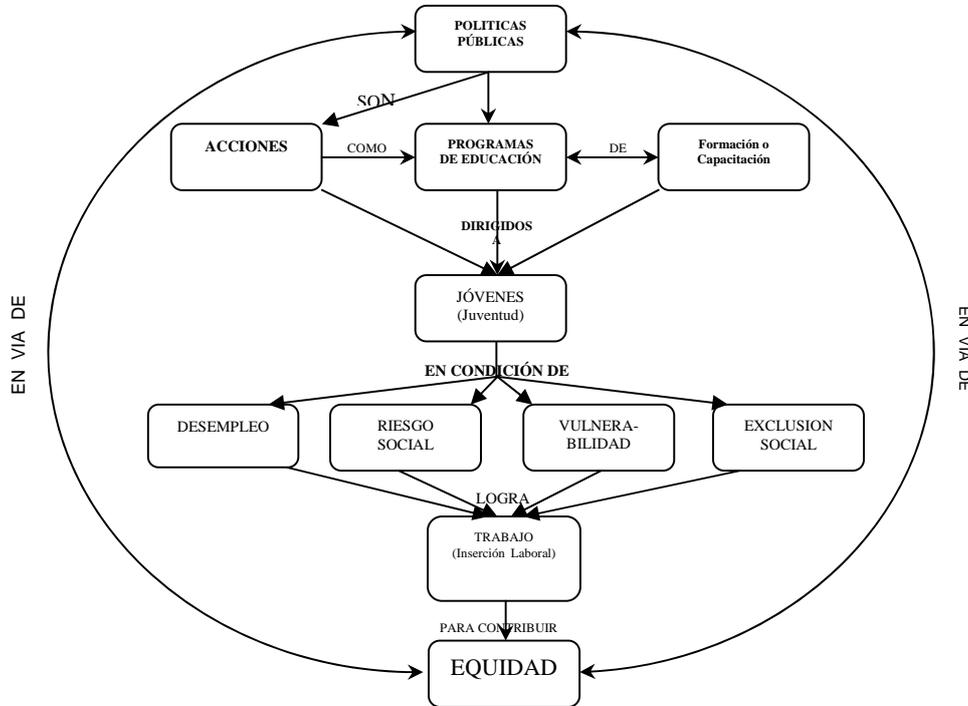
Aunque no hay un consenso claro sobre lo que significa e implica la equidad, sí es claro que la equidad es hoy la demanda principal del desarrollo, y está directamente relacionada con la creación y fomento de oportunidades educativas, laborales, de sostenibilidad de los grupos vulnerables y en riesgo social que presenta la sociedad, consolidación de redes sociales y todo aquello que implica el mejoramiento de las condiciones y opciones de vida que poseen los-as jóvenes. Es decir, referirse a la equidad como elemento principal de las oportunidades de los-as jóvenes implica, resolver los problemas inherentes a la exclusión social, al riesgo social, a la condición de vulnerabilidad que sufre la mayoría de la población y que en este caso se concentra en los-as jóvenes: poco acceso a la educación, poco acceso a la seguridad social, marginación social y política, precariedad económica y social y pérdida de valores y autoestima como síntomas que presenta hoy la mayoría de los jóvenes pobres del país. Lograr la equidad implica superar una sumatoria de condiciones que no contribuyen a las oportunidades sociales de los-as jóvenes.

La capacitación laboral es vista en el país desde los discursos institucionales como uno de los instrumentos para mejorar la inserción en el mercado de trabajo de los-as jóvenes desempleados, para así aportar a la construcción de una sociedad más equitativa como fundamento de las políticas de desarrollo. Esta mirada incluye una concepción según la cual la formación para el trabajo y el diseño de las políticas públicas pueden reunirse para constituir una de las muchas acciones para contribuir a una mayor empleabilidad de los-as jóvenes como camino para lograr una equidad social.

#### **2.5.10. Relación operativa de los conceptos**

El gráfico 2.3 ilustra el modelo conceptual de la relación de los conceptos expuestos, que permiten realizar una lectura contextualizada de los programas de educación para el trabajo de jóvenes considerados socialmente vulnerables y su vínculo con las políticas públicas.

**Gráfico 2.3**  
**Relación operativa de conceptos relacionados con la Educación para el trabajo.**  
**Perspectiva de contexto**



Fuente: Elaboración propia

Los distintos aportes conceptuales, incluidos en esta figura, proporcionan elementos para la lectura del vínculo entre los programas y las políticas públicas. Según esta idea los programas de formación para el trabajo de jóvenes son acciones concretas que se desprenden de las políticas públicas, éstos programas pueden ser de formación o de capacitación, van dirigidos a jóvenes que poseen condiciones de desempleo, que se encuentran en riesgo social, son vulnerables y están excluidos de los sistemas educativo y productivo. La intención de promover su inserción laboral es una de las condiciones para superar la desigualdad social y, finalmente, alcanzar por la vía del trabajo decente una situación de equidad, que es el objetivo principal de la política pública.

## CAPÍTULO 3. JÓVENES, TRABAJO Y EDUCACIÓN. UNA MIRADA AL CONTEXTO COLOMBIANO

*“Jamás acepté que la práctica educativa debería limitarse sólo a la lectura de la palabra, a la lectura del texto, sino que debería incluir la lectura del contexto, la lectura del mundo”.*

FREIRE, P. (1978)

Colombia el siglo XXI inició siendo testigo de situaciones diversas que evidenciaban un proceso histórico de exclusión social, lo que sumado a la situación económica devino en complejos escenarios que acentuaban las formas de vulneración a las que se han visto expuestos los diferentes sectores poblacionales, principalmente la pobreza<sup>53</sup>.

La coyuntura económica representó, además, un momento para la reflexión acerca de los mecanismos más pertinentes para la actuación de los diversos actores sociales, tanto de la sociedad civil como del Estado, a fin de evitar las consecuencias negativas de los procesos identificados, asociados a riesgos de vulnerabilidad social, representados en contextos de la violencia, inseguridad, condiciones precarias de vida, entre otras.

En este escenario los-as jóvenes son vistos desde su carácter transformador como una potencial fuerza de trabajo y fuente de riqueza en tanto se capaciten con altas competencias productivas. De otro lado, en consonancia con las declaraciones de la opinión pública mundial se identificaba a los-as jóvenes como el “recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y la capacitación, las llaves para la construcción individual y social”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Datos de la CEPAL revelan que en el año 2000 la pobreza en Colombia había aumentado desde el 55% al 60% entre 1991 y 2000 CEPAL con base a la encuesta nacional de hogares, DANE, 2001.

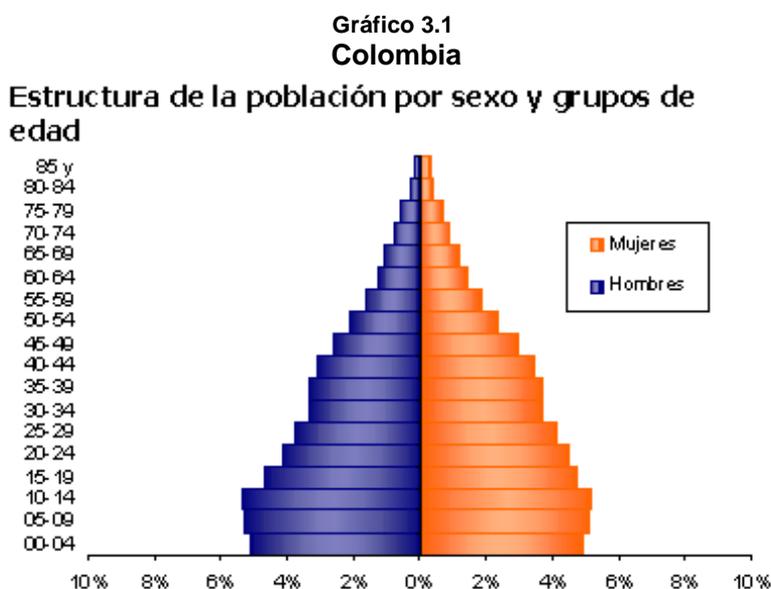
<sup>54</sup> ABDALÁ, Ernesto. *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina*. En: ABDALA Ernesto; JACINTO, Claudia; SOLLA, Alejandra. (Coord). *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005. p. 185 – 214.

Por lo tanto, este capítulo presenta un recorrido contextual por las realidades colombianas del trabajo, la educación y la juventud, centrándose en las problemáticas sociales de los jóvenes. En el anexo B de este documento se amplía la información de contexto de cada una de las ciudades seleccionadas en la investigación.

### 3.1. PROBLEMÁTICAS SOCIALES DE LOS-AS JÓVENES COLOMBIANOS

#### 3.1.1. Panorama sociodemográfico de los-as jóvenes

El censo poblacional 2005 del DANE ha estimado que la población colombiana es de 41.468.384<sup>55</sup>, de los cuales alrededor del 26% se encuentran entre los 15 y 29 años; esto reafirma la tendencia histórica de las personas en esas edades en la tabla piramidal de la composición poblacional (Gráfico 3.1).



Fuente: DANE. Censo general 2005. Boletín Informativo. En: <http://www.dane.gov.co>

De acuerdo a la legislación colombiana toda persona es joven si se encuentra en el rango de edad que va desde los 14 hasta los 26 años<sup>56</sup>, por tanto, al iniciar el siglo XXI, Colombia cuenta con una estructura de población joven. La estimación de la población

<sup>55</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo General 2005*. [Online] DANE. Disponible en: <http://www.dane.gov.co> [Revisado en noviembre 30 de 2006].

<sup>56</sup> COLOMBIA. *Ley 375 de 1997 (Ley de Juventud), capítulo 1, artículo 3*. [Online] Congreso de Colombia. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0375\\_97.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0375_97.HTM) [Revisado en agosto 23 de 2005].

joven<sup>57</sup> para el año 2000 era aproximadamente 8.9 millones de personas, que representan el 21% de la población total colombiana<sup>58</sup>. En ese año se estima la población nacional en 42'321.386; el 29,6% de ésta se encuentra entre 10 y 24 años (29,9% para el área urbana y 28,7% para la rural); en el área urbana habita el 71% y el restante 29% en el área rural<sup>59</sup>. En la zona urbana el grupo más grande es el de adolescentes entre 15 y 19 años con 10,4% del total, mientras en el ámbito rural existe mayor proporción en la población entre 10 y 14 años, con un 11,5%<sup>60</sup>.

La población joven colombiana ha sido y se proyecta históricamente como una población bastante representativa, según se puede apreciar en estadísticas y proyecciones de los años 1950-2010<sup>61</sup>. En este periodo, el promedio porcentual es de aproximadamente el 30,6 %. El año 1980 se presentó como el de mayor porcentaje de población juvenil (34,9 % de la población), y se proyecta que el 2010 será el año con menor porcentaje (27,7 %) <sup>62</sup>. El informe *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia* realizado en 2001 por la Presidencia de la República para el programa *Colombia Joven* señala que la población preadolescente (10-14 años) representa dentro de la población juvenil el 32,4 % en el área urbana y el 40% en el área rural, lo cual se constituye como una de las tendencias permanentes se pueden resaltar; entre tanto la población de 20-24 años representa el 32,7% en el área urbana y 26,1% en el área rural en éste grupo poblacional (10 – 24 años)<sup>63</sup> (Gráfico 3.2).

---

<sup>57</sup> Desde un punto de vista estadístico y teniendo en cuenta la definición de joven, establecida por la Ley 375 de 1997, en Colombia existen en el 2000 alrededor de 6'995.254 jóvenes; siendo su distribución por sexo 3'648.153 de mujeres y 3'347.097 de hombres.

<sup>58</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Colombia: Proyecciones quinquenales de población por sexo y edad, 1950-2050*. [Online] Bogotá: DANE, 1998. Disponible en [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=16&id=165&Itemid=350](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=16&id=165&Itemid=350) [Revisado octubre 15 de 2006].

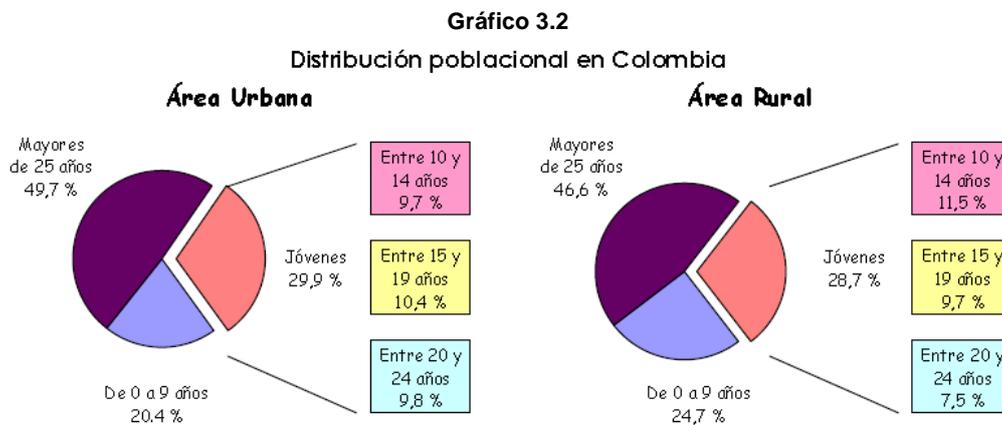
<sup>59</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA COLOMBIA JOVEN. *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e implementación. Documento de trabajo*. Bogotá: Presidencia de la República, 2001. pp. 9 – 23.

<sup>60</sup> *Ibíd.* pp. 9 – 23.

<sup>61</sup> *Ibíd.* pp. 9 – 23.

<sup>62</sup> *Ibíd.* pp. 9 – 23.

<sup>63</sup> *Ibíd.* pp. 9 – 23.



**Nota.** Adaptado de Encuesta Nacional de Demografía y Salud (PROFAMILIA, 2000 – Pág. 12)

Fuente: Presidencia de la República. Programa Presidencial *Colombia Joven*. Informe *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia*, 2001.

Los menores de 25 años representan el 50% en el área urbana, y el 53,4 % en el área rural; esta diferencia tiende a decrecer lentamente, pero en general se estima que se mantendrá por lo menos dos décadas más<sup>64</sup>; lo que indica que en el área rural del país habitan más de dos millones de jóvenes en edades entre 12 y 26 años, con índices de pobreza críticos y en condiciones de desigualdad frente a los-as jóvenes del área urbana, principalmente en aspectos tales como los índices de empleo, remuneración, acceso a los servicios sociales de calidad, entre otros de acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud realizada por Profamilia en 2000<sup>65</sup>. El programa *Colombia Joven* de la Presidencia de la República señala que en Colombia la transición del hábitat geográfico del campo a la ciudad, fenómeno generalizado en América Latina, ha estado acompañada del paso de una sociedad tradicional a una moderna, arrastrando la transformación de su principal institución, la familia, y con ella, las características que identifican al hombre, la mujer, la juventud, y sus demás miembros<sup>66</sup>.

### 3.1.2. La pobreza

La pobreza es probablemente uno de los indicadores económicos en cuya medida se tiene menos consenso tanto desde el punto de vista teórico como metodológico. No

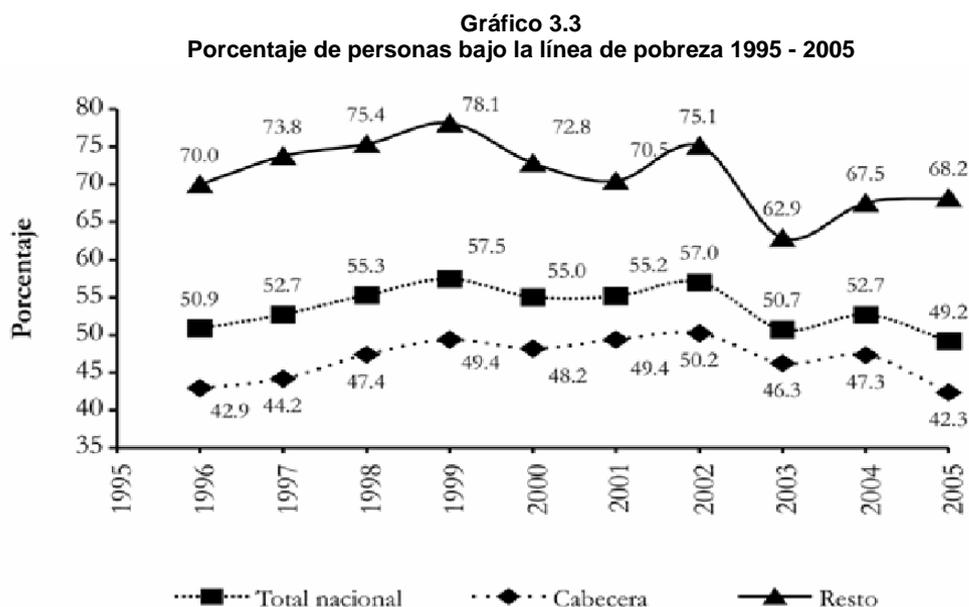
<sup>64</sup> PROFAMILIA. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Bogotá: PROFAMILIA; 2000. p. 107.

<sup>65</sup> *Ibíd.* p. 107.

<sup>66</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA COLOMBIA JOVEN. *Op. Cit.* pp. 9 – 23.

obstante, en Colombia tradicionalmente se han usado dos métodos diferentes: las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la Línea de Pobreza (LP).

En 2005 el 49,2% de la población colombiana se ubicó por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 14,7% estaba en pobreza extrema. En 1999 y 2000, tanto la pobreza como la indigencia volvieron a cifras semejantes a las de veinte años atrás (58 y 22%). Es decir, Colombia perdió en cinco años (1995-2000) lo que había ganado en dos décadas. Con la recuperación económica de 2002-2006, combinada con la aplicación de políticas sociales diversas, vino una corrección de los ingresos de los hogares, y en 2005, de nuevo los índices de pobreza e indigencia se encontraron en magnitudes similares a aquellas anteriores a la crisis (gráfico 3.3 y 3.4), sacando de la pobreza a más de dos millones de colombianos. No obstante, cifras de 49% para la pobreza y 15% para la indigencia muestran que todavía hay trabajo por delante.



Fuente: Misión para el Diseño de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y Desigualdad – MERPD, 2005, con base DANE, ENH, ECH, línea de pobreza DANE, 2005.



Fuente: Misión para el Diseño de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y Desigualdad – MERPD, 2005, con base DANE, ENH, ECH, línea de pobreza DANE, 2005.

### 3.1.3. Sobre la diversidad de los-as jóvenes

Analistas colombianos coinciden en afirmar que "no obstante ser la juventud urbana en Colombia la gran mayoría de esta población, no puede ella sesgar la formulación del concepto de juventud... El joven típico colombiano no existe, es una abstracción que bien pronto se deshace entre las singularidades regionales..."<sup>67</sup>. Es así como la población rural (considerada por el DANE como las personas que viven por fuera de la cabecera municipal) asciende en Colombia en las proyecciones del 2002 al 30% de la población total; los indígenas son el 2% (701.860) y las comunidades negras según el DANE no llegarían a ser el 2%, aunque las organizaciones negras ubican su población entre 12 y 25% de la población nacional.

Los grupos étnicos resienten el agravante del debilitamiento cultural. Estos grupos aún cuando conservan, en mayor o menor grado, algunos de sus elementos culturales fundamentales, actualmente se encuentran en estado de alta vulnerabilidad debido a los

<sup>67</sup> COLJUVENTUD. *Evaluación de la Gestión de la Consejería Presidencial para la Mujer, la Familia y la Juventud. Las experiencias*. Citado por MUÑOZ GONZALEZ., Germán. *Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI*. [Online] En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Vol. 1, No 1, enero-junio, 2003. Manizales: Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE–, Universidad de Manizales. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cinde/revis1/06.pdf> [Revisado octubre 2 de 2005]. p. 5.

acelerados procesos de comunicación masiva, colonización y emigración de la juventud en búsqueda de mejores oportunidades. Las personas mayores de los grupos étnicos, los maestros tradicionales, se preocupan por lo incierto de la continuidad de sus culturas, dado que los-as jóvenes han dejado de interesarse en los valores culturales propios y se convierten para las comunidades en un factor importante de aculturación<sup>68</sup>.

### 3.1.4. Contexto de la “vulnerabilidad” social

En este sector poblacional -y en especial, entre los-as jóvenes más pobres- se ha identificado la concentración de serios problemas de exclusión, falta de oportunidades y reproducción de la pobreza<sup>69</sup>. La vulnerabilidad es una noción predominante en los estudios realizados en Colombia sobre juventud, refiriéndose particularmente a los-as jóvenes socialmente marginado; esta noción se lee a partir de factores de riesgo de muchos tipos, y repercute de manera relevante en las políticas públicas. En general, en los estudios se considera a los-as jóvenes como población en alto riesgo que demanda especial atención de diferentes instancias sociales, por los problemas que genera: embarazos adolescentes y enfermedades sexuales; violencia, delincuencia e inseguridad en las áreas urbanas y rurales; consumo de drogas; agresividad, entre otros. Es así como en muchos casos se alimentan imágenes del joven como un ser en riesgo, indefenso, potencialmente peligroso, ignorante y desarticulado de la vida social, política y económica del país<sup>70</sup>. Los datos plasmados en el informe *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia*<sup>71</sup>, señalan que entre los hombres jóvenes colombianos se presentan los más elevados índices de muertes violentas y las menores expectativas de vida, en comparación con los-as jóvenes de los demás países de América; de otra parte, un amplio número de ellos, están marginados simultáneamente de la escuela, la tradición

---

<sup>68</sup> ESCOBAR, Jorge. *Políticas e institucionalidad pública de juventud. Informe final*. En: Seminario Internacional de OPS. Bogotá, enero de 2000. Citado por MUÑOZ GONZALEZ., Germán. *Temas y problemas... Op. Cit.* p. 5.

<sup>69</sup> Son múltiples los estudios que desde diversas posturas muestran la problemática social que viven los-as jóvenes colombianos. Una compilación de trabajos sobre los-as jóvenes colombianos, su inserción laboral y su situación socioeconómica muestra la tendencia de este diagnóstico en los estudios que se han realizado en el país acerca de las condiciones de precariedad y exclusión en que se encuentran los-as jóvenes. Ver: PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia*. Bogotá: Departamento de Investigaciones Universidad Central, 2004 y OBSERVATORIO DE JUVENTUD PARA EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. *Balance de la Cuestión de las Investigaciones que sobre juventud se han realizado en Medellín desde 1997 hasta el año 2003*. Medellín: Centro de Investigaciones Sociales y Humanas – CISH- Universidad de Antioquia, Oficina de la Juventud de Medellín, 2002.

<sup>70</sup> MUÑOZ GONZALEZ, Germán. *Temas y problemas... Op. Cit.* p. 9.

<sup>71</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA COLOMBIA JOVEN. *Op. Cit.* pp. 9 – 23.

escrita, la ciencia y la tecnología, de las posibilidades de trabajo, la participación política, la recreación y las posibilidades de expresión de sus potencialidades<sup>72</sup>.

De acuerdo a analistas como Germán Muñoz esta situación termina convirtiéndose en *caldo de cultivo* para su ingreso a los diversos circuitos de ilegalidad: grupos armados (guerrilla, paramilitares, delincuencia común), redes del narcotráfico y contrabando, prostitución, etc.<sup>73</sup>. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, responsable en Colombia de la protección de los menores entre 12 y 16 años que se encuentran en conflicto con la justicia (infractores) registra entre 1995 y 1999 un total de un total de 382.162 procesos judiciales activos en los que un menor de edad está involucrado, 100.000 son infractores y contraventores<sup>74</sup>. Entre los motivos que cita esta entidad de los altos índices de delincuencia juvenil están la deserción escolar, el desempleo y el desplazamiento forzoso<sup>75</sup>. Cifras de la Policía establecen que el 95% de los menores infractores tiene entre 13 y 18 años, edades que coinciden con la edad de la deserción escolar<sup>76</sup>. La Fiscalía General de la Nación asegura que los menores ingresan a la delincuencia con cargo de informantes y luego se tornan en autores del terrorismo, sicariato y secuestro<sup>77</sup>. De los 19.251 jóvenes juzgados por infracciones a la ley, el 70% fueron recluidos institucionalmente<sup>78</sup>. Los-as jóvenes delincuentes, presentan altos índices de reincidencia (85%) que congestiona el sistema de reeducación y engrosa las filas en el sistema carcelario y penitenciario<sup>79</sup>. De acuerdo al programa *Colombia Joven* estas cifras evidencian una crisis de valores particularmente en la capacidad de tolerancia y en el respeto por la vida, situación que se considera de graves implicaciones para toda la sociedad; un gran número de jóvenes colombianos afrontan las consecuencias de la violencia<sup>80</sup>.

---

<sup>72</sup> *Ibíd.* p. 8.

<sup>73</sup> MUÑOZ GONZALEZ, Germán. *Op. Cit.* 4.

<sup>74</sup> CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA (1999) *Menores infractores involuntarios en procesos judiciales por año*. Citado por PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA COLOMBIA JOVEN. *Op. Cit.* p. 16.

<sup>75</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA COLOMBIA JOVEN. *Op. Cit.* p. 16.

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 16.

<sup>77</sup> *Ibíd.* p. 16.

<sup>78</sup> *Ibíd.* p. 16.

<sup>79</sup> *Ibíd.* p. 16.

<sup>80</sup> *Ibíd.* p. 16.

### 3.1.5. Participación en el conflicto

Uno de los principales temas que ha surgido en la opinión pública es la preocupación por la participación de los-as jóvenes en la guerra que vive el país desde hace más de cuatro décadas<sup>81</sup>. Los-as jóvenes son visibilizados como protagonistas y víctimas de las situaciones de violencia: están cada vez más inmersos en el conflicto convirtiéndose en víctimas directas de los actores armados, lo que se expresa en el alto porcentaje de menores de edad que son heridos, asesinados, desplazados y secuestrados cada año; lo que además evidencia la magnitud de la violación de los derechos humanos a los que son sometidos<sup>82</sup>. Muchos de estos jóvenes han sido víctimas de minas anti-personales que los han dejado mutilados o les han ocasionado la muerte. Adicionalmente, es claro que los-as jóvenes y menores se han constituido en víctimas no sólo de los grupos armados al margen de la ley, sino en general de todos los grupos que emplean la violencia, quedando expuestos al fuego cruzado de los distintos grupos y sin ningún tipo de protección ante los actores violentos<sup>83</sup>.

De manera general, la vinculación de los-as jóvenes a ejércitos armados (milicias, Ejército Nacional, Policía, autodefensas, guerrilla) es vista como respuesta a las pocas alternativas y oportunidades existentes de empleo: “Se les ofrece cargar y utilizar un arma como manera de empleo, anulando las capacidades y habilidades para ofrecer con el trabajo de sus manos productos provechosos a sus familias y barrios, y de paso, ingresan a una guerra de la cual no se les da el derecho a entender los intereses que están disputando o que hay de por medio, simplemente se habla de buenos o malos”<sup>84</sup>. No se conoce con precisión el número de menores miembros de grupos armados irregulares. Todas las cifras corresponden a estimativos.

“Human Rights Watch estima en más de 11.000 el número de niñas y niños en grupos al margen de la ley, de los cuales 4.100 niñas y niños militan en las FARC y alrededor de 3.300 en las milicias urbanas de dicha organización, para un total de 7.400. Eso significa que un

---

<sup>81</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia*. Bogotá: Departamento de Investigaciones Universidad Central, 2004. 247 p.

<sup>82</sup> *Ibíd.* p. 67.

<sup>83</sup> AGUIRRE, Julián. *Niñez y juventud en el conflicto armado interno en Colombia*. En: BELLO, Martha y RUIZ, Sandra (Comp). *Conflicto armado, niñez y juventud. Una perspectiva psicosocial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fundación Dos Mundos, 2002. p. 22.

<sup>84</sup> FUNDACIÓN CEPECS. [Sin datos] Citado por PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. Op. Cit. p. 73.

poco más del 25% del total de integrantes estimados para ese grupo armado son niñas o niños. Para el caso del ELN la cifra es de aproximadamente 1.480 niños y niñas, en tanto que para las AUC se calcula que la organización cuenta con alrededor de 2.200 menores de 18 años de edad en sus filas. Por esto algunas fuentes no oficiales afirman que al menos uno de cada cuatro combatientes en los grupos armados irregulares es menor de 18 años. Si a las cifras anteriores sumamos los-as jóvenes entre 18 y 25 años, es posible que la proporción de jóvenes en estos grupos sobrepase la mitad de sus integrantes”<sup>85</sup>.

Un tema que ha tomado importancia es el *desplazamiento forzado*, que remite a una de las consecuencias agravadas del conflicto que vive Colombia. Los estudios que se han realizado sobre el tema en su nexo con la juventud señalan que, por una parte, el fenómeno del desplazamiento impacta a los-as jóvenes en su subjetividad<sup>86</sup>. Y por otra parte, desde una perspectiva psicosocial se analizan los efectos de los hechos violentos en la vida de los-as jóvenes, los cuales se reflejan en traumas psicológicos que ellos-as padecen, manifestando miedos, pesadillas y pensamientos repetitivos sobre los hechos dolorosos<sup>87</sup>. Estas son realidades que hoy por hoy estarían afectando a grandes masas de jóvenes en Colombia que padecen la situación de desplazamiento y son elementos de contextos que los programas de atención a los-as jóvenes están obligados a considerar en su preparación y ejecución.

### 3.1.6. Niveles educativos

En Colombia el aumento de cobertura educativa, principalmente en secundaria<sup>88</sup>, ha sido importante, pero aún se está lejos de la cobertura universal, incluso, la educación hoy no está llegando a segmentos específicos de la población. Para 2005 las tasas de analfabetismo revelan que está concentrado en los pobres y aún más en las áreas rurales, pese a que la situación mejora para las generaciones más jóvenes sigue siendo un problema importante. El gráfico 3.5 muestra que el rango de jóvenes en situación de

---

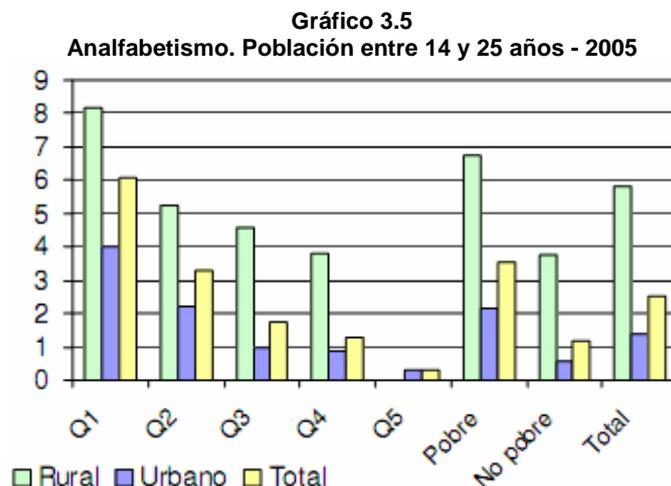
<sup>85</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN. *Bases para el plan decenal de la juventud 2005 -2015*. Presidencia de la República, Bogotá, 2004. p. 16.

<sup>86</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Op. Cit.* p. 119.

<sup>87</sup> PALACIO, Jorge, et al. *Estrés post-traumático y resistencia psicológica en jóvenes Desplazados*. En: Investigación y Desarrollo, No 10, diciembre. Barranquilla: Ediciones Uninorte, 1999. pp. 16-29. Citado por PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Op. Cit.* p. 119.

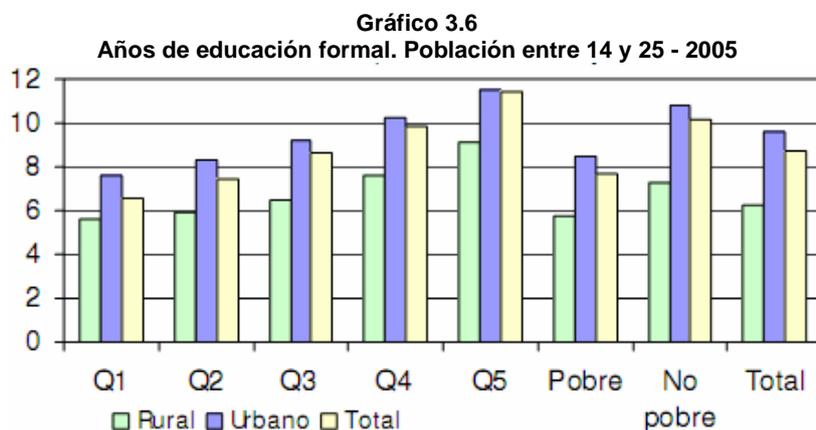
<sup>88</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN. *Bases para el plan decenal de la juventud 2005 -2015*. *Op. cit.* 64 p.

pobreza entre 14 y 25 años es el que posee los niveles de analfabetismo más altos en Colombia para 2005.



Fuente: Misión para el Diseño de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y Desigualdad – MERPD, 2005  
\* Q1 – Q5: Quintiles de población por niveles de ingresos

Por su parte, también son los-as jóvenes en situación de pobreza, principalmente, los de las zonas rurales quienes reciben menos años de educación formal (gráfico 3.6).



Fuente: Misión para el Diseño de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y Desigualdad – MERPD, 2005  
\* Q1 – Q5: Quintiles de población por niveles de ingresos

El cuadro 3.1 amplía las situaciones que se han tratado en los apartados anteriores. En el anexo B, sobre los contextos de las ciudades seleccionadas para el trabajo de campo de la investigación se desarrollan estos asuntos.

**Cuadro 3.1**  
**Situaciones socialmente problemáticas de los-as jóvenes en Colombia hoy**

Ámbito	Problemas
<b>Grupos étnicos minoritarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilitamiento cultural</li> <li>- Analfabetismo</li> <li>- Estigmatización</li> <li>- Desnutrición</li> <li>- Bajo acceso al sistema educativo formal</li> <li>- Deserción del sistema educativo</li> </ul>
<b>Contexto Sociopolítico</b>	<p><b>Jóvenes de zonas urbanas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exclusión social</li> <li>- Altas tasas de desempleo juvenil (principalmente en las mujeres)</li> <li>- Participación en el rearme de grupos violentos.</li> <li>- Reproducción de la pobreza (vulnerabilidad y marginación social)</li> <li>- Bajo acceso al sistema educativo, principalmente a la educación superior.</li> <li>- Bajos índices de participación política y de empoderamiento ciudadano.</li> <li>- Vinculación de los-as jóvenes a ejércitos armados</li> <li>- Desplazamiento forzado interno</li> </ul>
<b>Sociedad y Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado enfocado en políticas económicas más que de equidad y justicia social.</li> <li>- Clientelismo y padrinazgos</li> <li>- Corrupción</li> </ul>
<b>Mercado laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subempleo y trabajo informal</li> <li>- Disminución de empleo con contrato laboral y prestaciones sociales.</li> <li>- Precariedad laboral</li> <li>- Reducida demanda de mano de obra</li> <li>- Estigmatización de jóvenes por su procedencia social</li> <li>- Las jóvenes entre 14 y 24 las más afectadas</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja cobertura del sistema educativo, especialmente a nivel universitario</li> <li>- Deserción escolar</li> <li>- Desarticulación entre el mundo laboral y las empresas</li> </ul>
<b>Políticas de juventud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe aplicación efectiva de la normatividad sobre juventud.</li> <li>- Falta de acuerdos y programas articulados en la atención integral de los-as jóvenes</li> <li>- Falta de voluntades políticas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base a MACÍAS y SUESCÚN (2007)

### 3.2. LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS-AS JÓVENES

De acuerdo al Observatorio de Coyuntura Socioeconómica de la Universidad Nacional de Colombia, el mercado de trabajo de los-as jóvenes se caracteriza por una serie de comportamientos tanto de la oferta como de la demanda de trabajo que lo diferencian ampliamente del mercado de los adultos. Tales características son las que determinan que las tasas de desempleo de este grupo poblacional mantengan en forma persistente elevados niveles. Tales características son<sup>89</sup>: a) Si bien existe un componente permanente de jóvenes que participan en el mercado de trabajo, el componente transitorio es en extremo volátil. Esto hace que la tasa de participación de los-as jóvenes esté sometida a cambios frecuentes y rápidos. b) La duración media de los desempleos [desempleados y empleados] al igual que la duración media del empleo es muy reducida. Dada la tasa de desempleo, esto demuestra una elevada frecuencia del desempleo, altas tasas de despido/retiro y de contrataciones y cortos períodos de búsqueda. c) La tasa de ocupación dentro de los-as jóvenes tiende a ser constante, como si ellos tuviesen un cupo fijo de empleos dentro del cual rotan aceleradamente. Es más, en el largo plazo y durante la década del noventa la magnitud absoluta del empleo es prácticamente constante, sometida eso sí a fluctuaciones transitorias.

Las características anteriores indican que la participación de los-as jóvenes en el mercado de trabajo es un proceso en extremo inestable si bien son elevadas las probabilidades de encontrar empleo<sup>90</sup>. Los-as jóvenes están expuestos a una gran probabilidad de perder el empleo. En este sentido es un grupo vulnerable, casi indefenso, en el mercado de trabajo. Las causas que los economistas del observatorio apuntan para explicar esta inestabilidad se resumen en el cuadro 3.2<sup>91</sup>:

---

<sup>89</sup> *Ibíd.* p. 2.

<sup>90</sup> *Ibíd.* p. 3.

<sup>91</sup> *Ibíd.* p. 4.

Cuadro 3.2

<b>Causas de la inestabilidad laboral de los-as jóvenes en las empresas</b>
- Para los empleadores, los costos de reclutamiento pueden ser muy reducidos y por tanto tienden a ofrecer contratos de corta duración. Esto en la medida en que no incurre en costos de entrenamiento. Los empleadores no realizan inversiones en la capacitación de ésta fuerza de trabajo (aprender haciendo). Así, la capacitación laboral de los-as jóvenes es un proceso largo que se va adquiriendo a medida que prolongan su permanencia en el mercado de trabajo.
- Los-as jóvenes ingresan al mercado de trabajo a través de oficios poco calificados, que no exigen capacitación y reducen los costos de entrenamiento y de reclutamiento.
- Los-as jóvenes satisfacen demandas ocasionales, transitorias, de las empresas. Es en las actividades de la construcción, el comercio y de servicios en donde las estacionalidades son más frecuentes.
- Los-as jóvenes suelen preferir contratos de corta duración. Le dan una mayor flexibilidad a sus vidas. En las mujeres esto puede ser importante en razón de los roles que desempeñan en sus hogares.
- La gran mayoría de los-as jóvenes buscan empleos como asalariados. Por su escasa capacitación y conocimientos del mercado de trabajo, los trabajos por cuenta propia no son muy accesibles.
- Los-as jóvenes pueden estar dispuestos a trabajar a un salario más bajo (sus salarios de reserva son más bajos) y en jornadas laborales inferiores a las 48 horas (la legislación laboral lo permite). Adicionalmente, mientras están empleados, están dispuestos a cambiar de empleo en la búsqueda de un mejor salario.

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Coyuntura Socioeconómica UNAL (2001)

Estos aspectos explican, a juicio del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, porqué la tasa del desempleo dentro de los-as jóvenes es la más alta entre los grupos poblacionales. Ahora, el cupo y oferta de empleos es particularmente bajo para aquellos-as jóvenes que pertenecen a grupos socialmente marginados, que coinciden con los-as jóvenes no capacitados, los cuales nutren las cifras de jóvenes con una amplia gama de ocupaciones no calificadas, estacionales y transitorias<sup>92</sup>. A estos jóvenes su propia inexperiencia y la carencia de un capital propio les impide *crear sus propios empleos*.

Desde el punto de vista social la situación de los-as jóvenes, para quienes la oferta de empleo es baja, se explicaría por aspectos como la temprana deserción de la escuela, la baja calidad de sus estudios y su limitada capacidad de *aprender a aprender*, así como el medio ambiente que los rodea y la escasa o nula capacitación para el trabajo. Todos estos son aspectos que confluyen para restringir las oportunidades de empleo estable de los-as jóvenes, al menos para aquellos que hacen parte de ese componente permanente de la fuerza de trabajo juvenil. En esta perspectiva, la prolongación de su vida escolar

<sup>92</sup> *Ibíd.* p. 7.

[moratoria social] y la mejora en la calidad de sus estudios acompañada de una formación para el trabajo adecuada a ocupaciones calificadas aparece como una manera de ampliar las oportunidades de un mayor empleo para los-as jóvenes<sup>93</sup> y son los argumentos que servirán de fundamento a la formulación y ejecución de diversos planes y proyectos de capacitación para el trabajo de *jóvenes vulnerables*, los cuales buscarán alentar la inserción laboral de esta población en el mercado de trabajo<sup>94</sup>.

En el siguiente apartado se realiza una presentación de algunos de los aspectos que permiten ubicar las situaciones descritas sobre los-as jóvenes, sus entornos laborales y educativos.

### 3.2.1. El desempleo de los-as jóvenes en Colombia

En todo el mundo las tasas de desempleo de los-as jóvenes son superiores a la media, por lo cual son considerados de manera unánime *grupos vulnerables*; Colombia no es la excepción. Estas situaciones sugieren que el mercado de trabajo no ofrece muchas oportunidades de empleo a los-as jóvenes, en particular a aquellos que no logran culminar sus estudios. Si bien la contribución de los-as jóvenes al desempleo total viene reduciéndose – como consecuencia de su menor peso en la población activa total- ésta contribución aún es elevada<sup>95</sup>. Hoy, a pesar de que la población económicamente activa juvenil apenas representa el 23% de la población activa total, el desempleo de los-as jóvenes corresponde al 44% del desempleo total.

El fenómeno del *desempleo* en el país aumentó en la década del noventa especialmente entre la población joven, la relación entre la tasa de desempleo de los-as jóvenes y la media, alcanza niveles muy elevados: entre 1994 y 2000 la tasa de desempleo general

---

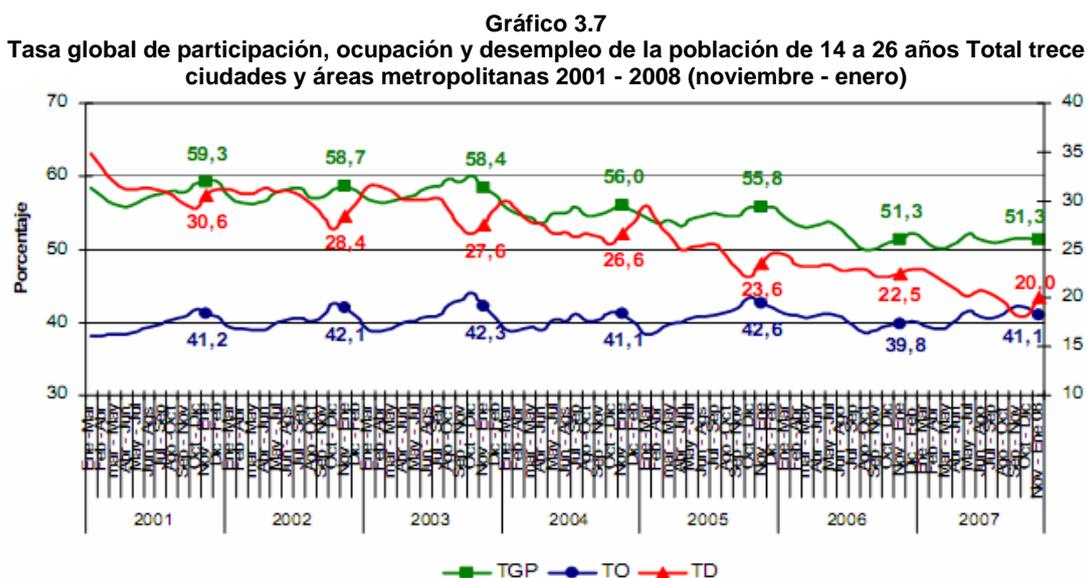
<sup>93</sup> *Ibíd.* p. 7.

<sup>94</sup> La inserción laboral es un proceso inestable (salvo para aquellos que han logrado obtener estudios superiores). Poco a poco, a medida que ganan en experiencia, logran empleos más estables; se desempeñan en ocupaciones de baja calidad (por su salario, horas trabajadas y duración del empleo). Los sectores de manufacturas, construcción, comercio y servicios los que más los demandan en ocupaciones poco calificadas (vendedores, ayudantes, mensajeros, empleados domésticos). Hacia estos mismos sectores orientan su búsqueda de empleo, lo cual genera excesos de oferta en estos sectores. Las oportunidades para las mujeres son menores. Pero la expansión de los sectores no transables ha ampliado las ocupaciones “femeninas”. Hacia allí orientan la búsqueda de empleo. Los más educados - educación superior- se orientan más hacia el sector financiero y en ocupaciones como profesionales y técnicos y cargos directivos.

<sup>95</sup> *Ibíd.* p. 106.

ascendió 12.3 puntos porcentuales (de 8.1% a 20.4%) y la de los grupos etáreos de 15 a 19 años y de 20 a 29 lo hizo en 22.1 y 13 puntos porcentuales respectivamente<sup>96</sup>; entre 2002 y 2006 la tasa de desempleo de los-as jóvenes entre los 18 y 24 años es la más alta dentro del conjunto de edades; mientras que la del promedio total es 14.7%, la de los menores y la de los que se ubican entre 25 y 55 años es 15.5%; la tasa de desempleo promedio de los-as jóvenes es 26%<sup>97</sup>.

El gráfico 3.7 muestra las fluctuaciones del desempleo de los-as jóvenes en los últimos 7 años frente a la tasa global de participación y la tasa de ocupación. Se aprecia con claridad que los-as jóvenes históricamente en Colombia han representado más de la mitad de la fuerza de trabajo total y que la tasa de desempleo juvenil se ha ubicado en niveles que superan las tasas de jóvenes ocupados-as.



Fuente: DANE, 2008. Boletín de prensa abril 2008.

Según Manuel Reina Salgado no es coincidental que este rango de edad también tenga el promedio más alto en las tasas de subempleo; si bien de 2002 a 2004 hay disminución considerable -al pasar de 27.3% en el primer año a 24.6% en el último-, para el primer trimestre de 2006 se revierte la tendencia y el subempleo aumenta 1.9 puntos

<sup>96</sup> MUÑOZ GONZALEZ, Germán. *Temas y problemas... Op. cit.* p. 7.

<sup>97</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo General 2005. Op. Cit.* [Online]

porcentuales<sup>98</sup>. En los sectores populares, la situación crítica de la tendencia recesiva que se mantuvo hasta el año 1999 no dejó secuelas positivas para una pronta recuperación<sup>99</sup>. Esto muestra las dificultades crecientes para que los-as jóvenes se incorporen al trabajo, lo que conduce a que el grupo de desempleados esté cada vez más constituido por jóvenes. Estas constataciones empíricas servirán para justificar la necesidad de formar la mano de obra joven a través de los programas de formación.

Se afirma que las causas del desempleo se asocian al bajo nivel académico, falta de oferta laboral; y sobreoferta de mano de obra<sup>100</sup>. El estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 2001 señala que los-as jóvenes se encuentran con pocas posibilidades de conseguir empleo, y a la hora de conseguir uno, éste por lo general incluye largas jornadas de trabajo y bajos ingresos<sup>101</sup>. Generalmente los-as jóvenes vinculados a actividades laborales no se encuentran en un trabajo estable, no cuentan con ningún tipo de seguridad social y laboral, y enfrentan condiciones de calidad de vida y nutrición deficientes<sup>102</sup>. Esto demuestra que la problemática del desempleo contiene incidencias que afectan todos los aspectos de la vida de las personas. El Observatorio de Coyuntura Socioeconómica de la Universidad Nacional declara que si bien el desempleo es un problema económico, puesto que surge de y se desarrolla en el funcionamiento del sistema económico, no es solamente un problema económico; afecta la totalidad del entramado social<sup>103</sup>, por lo que se constituye en una importante problemática que debe abordarse desde diversos puntos de vista.

Desde una perspectiva sociológica aparece que el desempleo no solamente engendra pobreza: también conduce a la exclusión social. Los hogares en los cuales el jefe de hogar sufre desempleo tienen tasas de pobreza más elevadas. De acuerdo al Observatorio de Coyuntura Socioeconómica la necesidad de crear empleos responde a la de preservar el provenir de los hijos, que deben poder encontrar motivos de esperanza y

---

<sup>98</sup> REINA SALGADO, Manuel. *Subempleo en Colombia*. Medellín: Escuela Nacional Sindical –ENS–, 2006. p. 7.

<sup>99</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en 1997 el 24% de la población con NBI tenía edades entre 15 y 29 años.

<sup>100</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Op. Cit.* p. 108.

<sup>101</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Mercado de trabajo y empleo en los jóvenes 1991-2000. Marco teórico*. En: Serie Boletines temáticos, No 6. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001. citado por PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Op. Cit.* p. 146.

<sup>102</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Op. Cit.* p. 108.

<sup>103</sup> OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA *Panorama laboral colombiano: alto desempleo, ingresos precarios. Boletín 11*. Bogotá: Centro de investigaciones para el Desarrollo (CID) - Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia – UNICEF Colombia, 2002. p. 2.

de acción en la perspectiva de participar en la actividad económica y social, por tanto se explica que tanto la opinión pública como las políticas públicas se centren en atender problemáticas como las del desempleo intentando mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas y por tanto evadir la exclusión social y la situación de pobreza.

Antes de estudiar el modo como es abordado el desempleo de los-as jóvenes desde los referentes legales de las políticas públicas y las acciones colectivas que atienden esta problemática conviene echar una mirada a los efectos sociales del desempleo así como a las características del mercado de trabajo de los-as jóvenes colombianos, todo lo cual pueda ser puesto en su conexión con las transformaciones del mundo productivo y laboral que vienen ocurriendo principalmente desde la década de 1990 bajo el direccionamiento del neoliberalismo. Esto permitirá contextualizar de manera más clara el referente legal de la atención a la situación de desempleo de los-as jóvenes.

### 3.2.2. Efectos sociales del desempleo

Para los economistas, el desempleo es un desequilibrio, es decir un exceso de la oferta de trabajo sobre su demanda; para interpretarlo hay que analizar cifras y tendencias de orden estadístico; no obstante, no sólo desde la economía puede estudiarse este fenómeno, dado que sus repercusiones superan el ámbito económico. Amartya Sen señala diez situaciones que el desempleo provoca en los sujetos, aparte de la pérdida de ingresos y del comportamiento desequilibrado de la oferta y la demanda de trabajo<sup>104</sup>. Son factores que contribuyen a considerar que las personas en situación de desempleo son socialmente vulnerables, por lo que los sujetos con mayores tasas de desempleo (los-as jóvenes) son precisamente los más afectados:

- ✓ *Pérdida de producción y carga para el erario público*, por el despilfarro en la capacidad productiva y los efectos del desempleo no sólo sobre los ingresos de

---

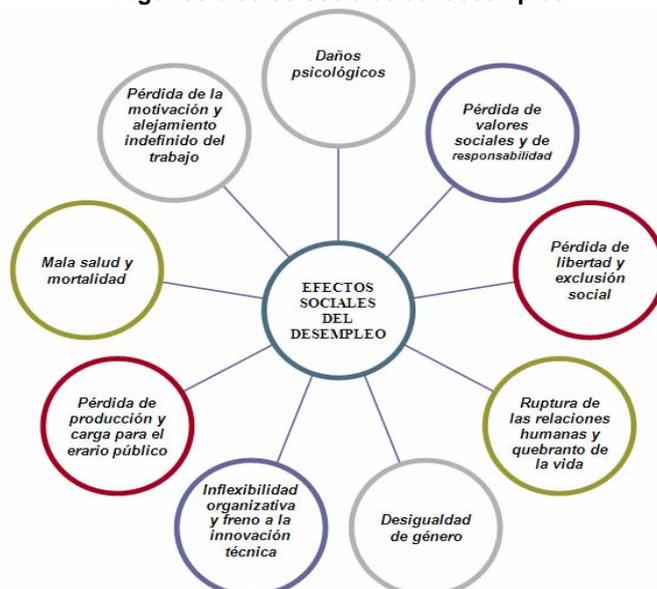
<sup>104</sup> SEN, Amartya. *Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea*. En: Revista Internacional del Trabajo, vol. 116 (1977), num. 2 (verano) pp. 169-187. Citado por OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA, *Boletín 11. Op. Cit.* p. 2.

los desempleados sino sobre los demás ciudadanos por el menor volumen de demanda agregada. Cuando el Estado se hace cargo de los desempleados a través de seguros o asistencia social, que no es el caso colombiano, hay un desvío de recursos que de no existir el desempleo, podrían haber sido utilizados para el logro de otros objetivos.

- ✓ *Pérdida de libertad y exclusión social:* una persona que no logra salir del desempleo no tiene libertad de decisión. El desempleo, además de marginar a las personas, repercute en las oportunidades económicas al reducirles, por ejemplo, los seguros y prestaciones asociadas a la condición de ocupado.
- ✓ *Deterioro y pérdida a largo plazo de las aptitudes profesionales:* se aprende trabajando y se desaprende cuando no hay trabajo. Se pierde la confianza y la seguridad.
- ✓ *Daños psicológicos:* especialmente si se trata de desempleo de larga duración. Estudios que han encontrado relaciones entre desempleo y altas tasas de suicidio, por ejemplo. A la pérdida económica se suman otras privaciones, como la pérdida de la estima, y el saberse dependiente, inútil, improductivo.
- ✓ *Mala salud y mortalidad:* por la pérdida de ingresos, de estima y de motivación.
- ✓ *Pérdida de la motivación y alejamiento indefinido del trabajo:* ¿cómo decirle a una persona que lleva más de 12 meses buscando infructuosamente trabajo que debe continuar haciéndolo? El desempleo de largo plazo conduce a la resignación y a la pasividad. Estudios en Francia han establecido una alta correlación entre desempleo de largo plazo y pérdida rápida del empleo conseguido posteriormente. Se borran las fronteras entre la población activa pero desempleada y la población inactiva.
- ✓ *Ruptura de las relaciones humanas y quebranto de la vida familiar:* se puede debilitar la armonía y la cohesión en el seno de la familia.
- ✓ *Desigualdad de género:* un alto desempleo afecta en mayor medida a las colectividades más vulnerables: mujeres, jóvenes, pobres, minorías raciales o étnicas.
- ✓ *Pérdida de valores sociales y de responsabilidad:* escepticismo respecto a la justicia de las instituciones sociales, convertir en costumbre el depender de los demás, delincuencia y desempleo juvenil.

- ✓ *Inflexibilidad organizativa y freno a la innovación técnica*: influencia negativa del desempleo en la utilización de tecnologías avanzadas. Fuertes resistencias a reorganizaciones económicas que implique pérdida de empleo.

**Gráfico 3.8**  
**Algunos efectos sociales del desempleo**



Fuente: elaboración propia en base a SEN, Amartya (1977).

En el caso de los-as jóvenes hace falta considerar que ellos-as no constituyen un grupo homogéneo. Lo único que los identifica es la edad. Acuden al mercado de trabajo en condiciones distintas. El punto de partida de su carrera laboral se da bajo dotaciones distintas (escolaridad; relaciones sociales), por ello se trata de una carrera desigual en la que desde su punto de partida se puede prever la posición y el rol que desempeñarán en la sociedad<sup>105</sup>. Generalmente, los-as jóvenes hacia los 24 años, casi todos, han culminado su ciclo escolar; claro está que algunos, la gran mayoría, lo han terminado tempranamente o lo han interrumpido y ya, a esa edad, gozan de experiencia laboral<sup>106</sup>. Por tanto, variables como su edad, sexo y escolaridad determinan la forma en que se efectuará su inserción en el mercado así como su ciclo de vida laboral, según la información del OCSE: El mercado de trabajo- según su escolaridad- se encargará de asignarles una ocupación, un status y una posición dentro de la sociedad<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA. *Jóvenes: mercado de trabajo y reproducción de la desigualdad y la pobreza*, Boletín 4. Bogotá: Centro de investigaciones para el Desarrollo (CIDE) - Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia – UNICEF Colombia, 2002. p.1

<sup>106</sup> *Ibíd.* p. 1.

<sup>107</sup> *Ibíd.* p. 1.

### 3.3. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTEXTO

Del anterior recorrido situacional destaca que en Colombia el tema de la educación para el trabajo se ha constituido en un asunto de suma importancia para apoyar el desarrollo económico y social del país por la vía de la capacitación de las personas, principalmente los-as jóvenes, en respuesta a las necesidades del mercado laboral y a los retos que el contexto de globalización impone a la economía nacional. La identificación de problemáticas sociales tales como el desempleo y la falta de acceso al sistema educativo se han convertido además en el escenario para proponer programas focalizados a poblaciones consideradas en riesgo social o vulnerable. Son iniciativas que han dado lugar a los programas que se estudian en esta investigación, que cuentan con el apoyo del sector público, privado y de la cooperación internacional. Parecería ser que la educación para el trabajo, lo mismo que el emprendimiento y el empresarismo, son actualmente una esperanza profundamente arraigada en los discursos institucionales, como la panacea de solución para diversas problemáticas de tipo económico y de re-inserción social y laboral de grandes sectores de la población, sin embargo, el panorama situacional deja claro que hace falta evaluar la calidad y proyección social que estas estrategias están generando en los ciudadanos. Estas evaluaciones requieren considerar una serie de elementos que condicionan la inserción laboral de las personas *pobres* y que median en las posibilidades de facilitar las condiciones de equidad de la población joven:

- La situación de empleo de los jóvenes en Colombia y particularmente en las ciudades examinadas pareciera encontrarse condicionada por las características generales de la economía del país. Fenómenos como el desempleo, los bajos índices de productividad así como el precario desarrollo de algunos de los sectores económicos en Colombia, son algunos de los condicionantes que más influyen sobre la situación laboral de los-as jóvenes de estas ciudades principales.
- La notable disminución en la creación de organizaciones empresariales de los últimos años ha afectado a todas las ciudades del país, pese a las diversas iniciativas de orden gubernamental y privado que buscan fomentar el *empresarismo* y el *emprendimiento*, los resultados aún no logran ser suficientemente satisfactorios. En las cinco ciudades existe un notable contraste

entre las organizaciones creadas y las liquidadas anualmente. Esta situación, deja como saldo un mercado con escasa demanda de la mano de obra juvenil, lo que plantea grandes retos a las diferentes iniciativas de educación para el trabajo de jóvenes.

- De otro lado, no menos importante es el tema de la vulnerabilidad que produce la violencia, los bajos índices de cobertura en educación y la crisis social que reflejan los índices de calidad de vida. Son cifras que afirman que la juventud colombiana se encuentra bajo situaciones de exclusión y sus causas son tan profundas como sus consecuencias. Esto se ve agravado por la alta participación demográfica de este conjunto poblacional. Algunas de las situaciones más problemáticas son la estigmatización y el señalamiento sobre la condición cultural del ser joven; las exigencias del medio laboral y sus condicionamientos sobre las conductas de la población juvenil; un mercado con baja demanda que arroja a los-as jóvenes a participar en el mercado de trabajo de manera informal; familias con ingresos reales que no satisfacen sus necesidades más básicas lo que implica un aumento de las tasas de participación en el mercado que se traduce en que nuevos miembros familiares –diferentes a los jefes de hogar- comienzan a buscar trabajo, entre ellos, los jóvenes de tempranas edades; los reducidos niveles de participación política ciudadana –mirada desde los instrumentos tradicionales consignados en la constitución política colombiana- y un escenario social y político agresivo caracterizado por un conflicto armado con profundas raíces históricas.
- Otro elemento característico de los-as jóvenes en las ciudades abordadas está asociado con la oferta educativa en relación a la demanda de mano de obra en el mercado, el abordaje de este tema permite notar que el proceso formativo de los jóvenes del país –desde la educación básica hasta aquella que se caracteriza por buscar la inserción laboral de manera taxativa- contiene problemáticas relacionadas con la disminución de expectativas sociales de movilidad y ascenso social debido a las falencias del sistema educativo, en otras palabras, existe un desbalance entre las posibilidades concretas de conseguir un trabajo remunerado y los intereses que crea el sistema educativo mediante la formación.
- Es claro que los programas de educación para el trabajo dirigidos a los-as jóvenes en situación de pobreza son vistos como estrategias para combatir los altos

índices de desempleo juvenil y el bajo acceso a la educación formal. En Colombia se ha buscado que el mercado oriente las necesidades de este tipo de educación. No obstante, no se han estado analizando cuáles son las implicaciones de estos programas sobre la situación del empleo, sobre el sistema educativo y sobre los-as mismos-as jóvenes que participan de ellos. Por lo tanto, hace falta en primer lugar elaborar una caracterización de esos programas y de las instituciones que participan de ellos.

- Hoy en Colombia no es suficiente la educación o la formación para alcanzar una posición ocupacional o ascenso social. Si bien la educación continúa siendo altamente valorada, los títulos siguen siendo necesarios para ingresar exitosamente al mercado laboral. Sin embargo, los estudios generales y la capacitación específica son necesarios pero cada menos suficientes para alcanzar una posición laboral. Es cada vez más visible la ruptura entre educación y empleo; el mercado de trabajo hoy no valora suficientemente la formación elemental, pero tampoco garantiza a quienes alcanzan una formación o capacitación avanzada o específica, el acceso un puesto de trabajo.
- Un balance de los programas que buscan incidir en las condiciones de vida de la población juvenil deja ver que existe un interesante avance en las acciones públicas en todas las ciudades que desde la primera mitad de la década de los noventa. En cada una de las ciudades con diferenciales intensidades se vienen creando instancias cuya vocación tiene que ver con el fortalecimiento de la participación de los-as jóvenes y la atención a sus diversas problemáticas; no obstante, pese a ser notables los avances en ciudades como Bogotá, Medellín y de manera un poco más tímida en Manizales y Cali, preocupa el caso de Barranquilla donde se registran muy pocos avances en la formulación de planes y programas que involucren al sector público y privado en aras de atender las problemáticas sociales y económicas de los-as jóvenes.
- Es importante romper con las discontinuidades en la formulación de estrategias que converjan en la formulación y ejecución de políticas públicas. En las ciudades estudiadas no está siendo considerada de manera integral la relación entre el sistema educativo, el mercado laboral y las realidades de los-as jóvenes. Las

iniciativas no están considerando a los-as jóvenes en toda su complejidad y sus diferentes dimensiones (como la recreación, la participación, el desarrollo cultural, entre otras que bien podría ser el foco de atención de estas políticas). Lo que deja como saldo, una apuesta educativa que mira la inserción sociolaboral de los jóvenes como un problema de capacitación y no como un tema educativo en su acepción de formar para la vida.

- En la formulación de políticas públicas en Colombia, relacionadas con la educación para el trabajo de jóvenes, es indispensable no perder de vista el contexto particular de las instituciones colombianas y las condiciones favorables y desfavorables a la equidad social. Diversas evidencias muestran que en Colombia concepciones como las de equidad se encuentran distorsionadas porque el discurso democrático que las reclama coexiste con estructuras sociales marcadas por el clientelismo, el padrinazgo y la beneficencia; todo lo cual ocasiona que los actores sociales no tengan suficiente conciencia de sus potencialidades en la construcción de la equidad, que sean dependientes de una gestión filantrópica o de la beneficencia, lo que ocasiona finalmente la pervivencia de una noción nociva de equidad según la cual promover sus principios equivale a estigmatizar amplios sectores de la población mediante programas de atención para los “pobres”, “los necesitados”, “los marginados”, etc.
- En consecuencia, hace falta que en el país los enunciados de la equidad sean adoptados como parte integral de un ser y de un hacer social, político y moral correspondiente con el bienestar de todos los individuos y colectividades; para esto haría falta que se penetre en las condiciones culturales, sociales materiales que harían posible en la equidad como práctica y no sólo como discurso.

Para finalizar este capítulo, el cuadro 3.3 presenta un resumen de los acontecimientos significativos del contexto colombiano relacionado con la educación para el trabajo de jóvenes.

**Cuadro 3.3**  
**Acontecimientos significativos en el contexto colombiano en la educación para el trabajo de jóvenes**

TEMPO- REALIDAD	AMBITO NACIONAL
1957	Creación del Sistema Nacional de Aprendizaje SENA
1968	Creación del Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte: COLDEPORTES
1985	-Año internacional de la Juventud. (según declaración de la ONU) -La juventud se visibiliza en las agendas públicas internacionales
1986	-Se diseña el Plan Nacional de Prevención de Drogas -Se pone en funcionamiento el Programa de Promoción Juvenil y el uso creativo del tiempo libre
1987	Se instala la Red Nacional de Personas e Instituciones que Trabajan por la Juventud. (32 Instituciones)
1988	El Departamento Nacional de Planeación prepara el documento: "lineamientos generales para la formulación de la política de juventud". -Se instaura el "Programa de atención a la adolescencia" con énfasis en salud reproductiva.
1990	-Se crea la "Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia". Su cobertura se limita a 10 ciudades, a saber: Cali, Medellín, Bogotá, Bucaramanga Cúcuta, Cartagena, Barranquilla, Pereira, Quibdo y San Andrés. -Se establece el "Programa de Atención Integral al Adolescente" con la cooperación técnico y financiera de la OPS y la Fundación Kelloggs.
1991	-El período está marcado por la transición constitucional del país. En <i>La Nueva Carta, serán, especialmente, los artículos 45 y 103, los que aludan a la protección, educación, promoción y participación de la Juventud en el desarrollo de la Nación.</i> -Se realiza, en Bogotá, el Seminario Taller Nacional de la Juventud y la Constitución.
1992	Se emite el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social a propósito de la Política Social para Jóvenes y Mujeres que profundiza cuatro líneas gruesas, como sigue: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Desarrollo Humano</li> <li>2) Vinculación a la vida económica</li> <li>3) Participación y organización</li> <li>4) Fortalecimiento institucional de la atención juvenil.</li> </ol>
1992	Se promulga la Ley 30 de 1992 por la cual se regula la educación superior en Colombia.
1992-1994	- <i>Empiezan a elaborarse proyectos de ley sobre la juventud</i> - <i>Se instaura el Viceministerio de La Juventud, dependiente del Ministerio de Educación Nacional.</i> - <i>Se efectúa el Encuentro Nacional de la Ley de Juventud</i> - <i>Se propone como tema de Discusión Nacional "El proyecto de Ley de Juventud". A tal fin, se crean comisiones de seguimiento por ciudades, principalmente: Cali, Barranquilla, Bogotá, Medellín.</i> - <i>Se establece la Consulta sobre la Política Nacional de Juventud: "Los-as jóvenes Tienen la Palabra".</i> -Se promulga la Ley 115/1994, Ley General de Educación.
1995	Se emite el documento CONPES de la Juventud, atravesado por cinco estrategias claves: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Desarrollo personal y formación integral</li> <li>2) participación y ejercicio de la ciudadanía</li> <li>3) Ingreso a la vida laboral</li> <li>4) Fortalecimiento Institucional</li> <li>5) Acceso a bienes y servicios</li> </ol>
1997	-Se promulga la Ley de La Juventud (Ley 375 de 1997): así, el tema de la Juventud se consolida como centralidad de la política de Estado. - Se instaura el Sistema Nacional de la Juventud.
1999	-Se institucionaliza el "Programa De La Promoción Y Protección De Los Derechos De Los-as jóvenes", a cargo de la Defensoría del Pueblo. -Se instala la Defensoría Delegada para la Niñez, la Juventud, la Mujer, y los Ancianos. -Se consolida el Seminario Taller Internacional "Sobre Las Políticas E Institucionalidad Pública De La Juventud" -Se da curso a "EXPOCAMELLO 99". Feria del Trabajo Juvenil.
2000	-Se decretan los términos de la reglamentación, organización y función de los CMJ en el nivel nacional. (Decreto 089/2000) -Se crea el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de la Juventud: "Colombia Joven" (Decreto 822/2000). Que, en adelante, asumirá las funciones del Viceministerio de la Juventud y otras, consignadas en ese decreto. -Se conforma la Alianza Estratégica para el Montaje del Observatorio Nacional de Política Pública de Juventud.

2001-2002	Se efectúan diálogos en torno de Una Política Pública Nacional de Juventud: "Presente y Futuro de los jóvenes"- "El trecho del dicho al hecho". Acción ésta, propuesta por Colombia Joven y concretada, en paralelo, en el marco de distintas ciudades del país.
2003	Entra en vigor la Ley 789 de 2002, por la cual se flexibiliza formalmente la situación laboral de los trabajadores en Colombia.
2001- 2005	-Se instala el "Programa Jóvenes en Acción" con recursos provenientes del Plan Colombia y desde 2005/2006 financiada y coordinada por el SENA.
2006	-En la ciudad de Medellín inicia uno de los programas de educación para el trabajo de jóvenes más ambicioso de los ejecutados hasta el momento en Colombia, el programa Jóvenes con Futuro, con una meta de 12.000 jóvenes formados en diversas técnicas en un periodo de 10 meses. El programa es coordinado por la alcaldía de Medellín y retoma los aprendizajes del programa <i>Joven Competitivo para el empleo sostenible</i> , experiencia de 2004 y 2005 desarrollada por la Red de Entidades de Capacitación de Medellín.
2006	-Se promulga la Ley 1064 de 2006 mediante la cual se cambia la denominación de la educación formal por la de Educación para el trabajo y el desarrollo humano. -Se consolida la iniciativa del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, teniendo como pilares: pertinencia, certificación de programas e instituciones, normalización de competencias, formación por competencias y certificación de competencias laborales.
2007 – 2008	- Se han consolidado 78 Mesas Sectoriales Nacionales en todo el país. -Nuevas cohortes de los programas <i>Jóvenes en Acción</i> (a nivel nacional) y de <i>Jóvenes con Futuro</i> (en la ciudad de Medellín). -La normatividad propuesta a partir de competencias laborales marca una nueva era en la formación para el trabajo.

Fuente: elaboración propia en base a MACIAS y SUESCÚN (2007).

## **CAPÍTULO 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DE JÓVENES EN COLOMBIA**

Este capítulo presenta una caracterización cualitativa de los programas seleccionados. Inicialmente se ofrece una clasificación general de los programas de educación que realizan acciones relacionadas con los-as jóvenes en Colombia; seguidamente se ofrece una introducción a los programas focalizados en jóvenes socialmente vulnerables que constituyen el objeto de estudio de la investigación. A continuación se describen y analizan los principales elementos del conjunto de estas iniciativas, lo cual permite identificar las condiciones de vínculo entre los programas de formación para el empleo – como expresión de las políticas públicas de juventud, educación y trabajo- y la problemática de la inserción laboral con equidad de los-as jóvenes desempleados del país. En el apartado final del capítulo se exponen algunas de las principales sugerencias que los actores e instituciones ejecutores y coordinadores de los programas estudiados identifican como elementos importantes para el mejoramiento de estas experiencias.

De los programas seleccionados uno es adelantado por el Gobierno Nacional, otro por el gobierno municipal de la ciudad de Medellín y un tercero por entidades privadas (las cuales conforman la Red de Entidades de Capacitación de la ciudad de Medellín); todos ellos con recursos internacionales y con unas características particulares que serán descritas en el siguiente apartado.

## 4.1. CLASIFICACIÓN PRELIMINAR DE LOS PROGRAMAS

Una mirada a los programas de educación para el trabajo orientados a jóvenes socialmente vulnerables evidencia la existencia de diversos tipos de programas, todos ellos reunidos bajo el carácter no formal de la capacitación que imparten, pero diferentes entre sí en cuanto a sus características particulares. Una vez revisada la oferta pueden estimarse varios tipos de programas que nos permiten elaborar una clasificación que parte de la observación en la ciudad de referencia (Medellín) pero que resulta aplicable para el caso nacional<sup>108</sup>:

- Permanentes y temporales;
- Centrados en capacitación o destinados a la integración social con elementos de formación profesional, nacionales o locales;
- Dedicados únicamente a jóvenes o a jóvenes y adultos;
- Destinados a atender población pobre o población en general;
- Desarrollados por el sector público o por entidades privadas;
- Con apoyo de la cooperación internacional o con recursos propios.

En su observación directa todos los programas se ubican en más de una de las opciones señaladas, por lo tanto, retomaremos la característica *temporal* o *permanente* para realizar una aproximación a la clasificación de las experiencias de capacitación que se orientan a los-as jóvenes socialmente vulnerables. Vale anotar que los programas permanentes se asumen como aquellos con trayectoria y posicionamiento institucional, que funcionan desde hace varios años, cuentan con instalaciones adecuadas para el desarrollo de las actividades de capacitación, estructura organizativa y fuentes de financiamiento.

En el primer grupo se pueden reunir los programas permanentes no gubernamentales, desarrollados por ejecutores institucionales fijos, dedicados a la capacitación y que están específicamente dirigidos hacia jóvenes pobres. Es un grupo muy reducido, constituido por ONGs cuya principal ventaja es su conocimiento cercano de las necesidades y

---

<sup>108</sup> Esta clasificación está fundamentada en la aproximación a una tipología de programas de capacitación realizada por Clara Ramírez y Óscar Castro en 2000. Ver: RAMIREZ GÓMEZ, Clara y CASTRO MENDOZA, Óscar. *Juventud, pobreza y formación. Una mirada a los programas de capacitación en Bogotá*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia – Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2000. p. 49.

expectativas de la población objetivo. Esto les ha permitido diseñar e implementar nuevas estrategias metodológicas y pedagógicas, como complementar la capacitación con nivelación o validación de la educación formal, o desarrollar proyectos productivos. Otra característica de estos programas es la flexibilidad para adaptarse a la situación en que viven los jóvenes. Sin embargo, esto puede convertirse en un problema, pues en este tipo de iniciativas la permanencia, la cobertura y el impacto global se hacen menores. Entre las entidades que hacen parte de este grupo se encuentra la *Corporación Minuto de Dios*, que apoya el desarrollo humano y social de los-as jóvenes en zonas marginales como ciudad Bolívar, en Bogotá con la estrategia Ecoparque Ciudad Bolívar, y en la comuna nororiental de Medellín con la iniciativa Centro Talita Cumi. También puede ubicarse en este grupo la experiencia del *Instituto Juvenil de capacitación para el Trabajo* de la *Fundación Solidaria La Visitación* de Medellín, que atiende jóvenes en el barrio Palermo Aranjuez.

Ramírez y Castro afirman que los problemas que enfrentan los programas de este tipo tienen que ver, además de la situación de desventaja social y familiar de los jóvenes, con el bajo nivel de escolarización, que disminuye las posibilidades de aprovechar debidamente los cursos de capacitación y de acceder a puestos de trabajo mejores. Ese bajo nivel dificulta la definición de los perfiles de formación requeridos por el mercado de trabajo. Las dificultades de financiación son grandes y dependen, en gran medida, de donaciones internacionales<sup>109</sup>. De estos programas ninguno fue revisado en el trabajo de campo de esta investigación en aras de la delimitación de la muestra mencionada en el capítulo metodológico.

En el segundo grupo se pueden ubicar los programas permanentes de carácter gubernamental orientados específicamente a jóvenes. En este caso son escasos los programas en Colombia, no obstante, existe un caso destacado que ha ido consolidándose al interior de su entidad coordinadora. Es el *Programa Jóvenes Rurales* del SENA. Es una propuesta que se inicia en 2003, con la que se ha pretendido, mediante la capacitación, crear condiciones propicias para que los-as jóvenes desempleados del área rural tengan la posibilidad de incorporarse en actividades productivas de sus regiones, como trabajadores o mediante la gestión de proyectos productivos asociados al

---

<sup>109</sup> RAMÍREZ GÓMEZ, Clara y CASTRO MENDOZA, Óscar. *Juventud, pobreza y formación. Una mirada a los programas de capacitación en Bogotá*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia – Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2000. p. 50.

proceso formativo. Es un programa de características semejantes a los que se señalan en el quinto grupo de esta clasificación, pero que por tener un definido apoyo institucional por parte del SENA clasifica como programa permanente.

Un tercer grupo contiene aquellos programas cuyo objetivo es la capacitación para el trabajo desde orientaciones de *empresarismo* y *emprendimiento*<sup>110</sup>. Se dirigen al fortalecimiento de iniciativas empresariales y a la generación de empleo perdurable. En este caso se pueden mencionar tres programas, uno nacional propuesto desde el gobierno y dos más orientados por entidades privadas. La iniciativa nacional es el programa *Joven Empresario*. Se trata de una iniciativa iniciada en el año 2000 que pretende adoptar como política de Estado un programa permanente orientado a capacitar y a propiciar la creación de empresas productivas, comerciales y de servicios, con los-as jóvenes desempleados de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, estimulando la cultura empresarial con tecnologías limpias y que sirva a su vez para contribuir con la paz del país. En la formulación de esta propuesta participan los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Económico, Agricultura y Desarrollo Rural; el DANSOCIAL, SENA y el Programa Presidencial Colombia Joven. Los casos restantes se ubican en la ciudad de Medellín; son no exclusivamente dirigidos a jóvenes pero también se orientan al emprendimiento y empresarismo, esta vez a través de la microempresa familiar; se caracterizan por tener proyecciones prácticas inmediatas y, en algunos casos, por estar vinculados directamente con las empresas. Se trata de los programas implementados por la *Corporación Actuar Famiempresas* en Medellín y *Microempresas de Antioquia*. Son ofertas que están dirigidas a la capacitación en competencias puntuales y atienden a poblaciones que incluyen a los-as jóvenes. Sin embargo, este tipo de entidades no poseen una trayectoria institucional en el trabajo con poblaciones vulnerables aunque atienden ocasionalmente este tipo de población; por esta razón estas ofertas no fueron tenidas en cuenta en el trabajo de campo, aunque sí en el caso de Microempresas de Antioquia quien actúa también como miembro de la Red de Entidades de Capacitación de Medellín en uno de los proyectos estudiados.

---

<sup>110</sup> Debido a que esta clasificación privilegia los programas que realizan capacitación para el empleo y están orientados a jóvenes considerados socialmente vulnerables no se tienen en cuenta los programas de emprendimiento del SENA o el caso del programa Cultura E, de la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia; ya que ambos centran sus esfuerzos en poblaciones que no son necesariamente consideradas vulnerables.

En un cuarto grupo de programas están aquellos que, como los anteriores, tienen carácter permanente, pero su objetivo principal no es la capacitación en áreas específicas. En este grupo hay programas de instituciones públicas y de ONGs que se encargan de un trabajo escalonado de resocialización de niños-as y jóvenes de la calle, o que realizan programas para defender los derechos de los menores trabajadores. No están dirigidos exclusivamente a jóvenes, atienden a niños de la calle y/o promueven la formación integral de quienes no tienen vínculo con su familia y se resisten a los métodos educativos tradicionales. Para el caso de la ciudad de Medellín se pueden mencionar los casos de *Ciudad Don Bosco* y la *Corporación Educativa Combos*. De este grupo no se eligió ninguno como caso de la caracterización.

El quinto grupo está compuesto por un tipo de programas *temporales*, entre los que se encuentra una de las experiencias seleccionadas en esta investigación. Son programas especiales, dirigidos específicamente a la capacitación de jóvenes en situación de pobreza, de carácter inicialmente transitorio, cuya estabilidad y permanencia resulta difícil asegurar pese a que algunos de ellos hayan tenido diversas cohortes y se estén manteniendo a lo largo del tiempo. Son iniciativas gubernamentales o que cuentan con el apoyo gubernamental, algunas de las cuales han contado con apoyo de la cooperación internacional y con la infraestructura propia de las instituciones, o en algunos casos han recurrido a convocatoria pública para aumentar la oferta y buscar la participación privada. En este grupo para el caso colombiano se encuentra la experiencia desarrollada entre 1994 y 1998 por el SENA llamada *Jóvenes bachilleres desempleados* en que se privilegió el ingreso de los-as jóvenes desempleados a los programas ordinarios del SENA, con una cobertura de 250 mil personas por año durante su ejecución. También puede mencionarse el *Programa de Capacitación laboral para jóvenes pobres* de la Red de Solidaridad Social (RSS) y el SENA realizado entre 1996 y 1998, como parte del Plan de Empleo Urbano y Rural de la RSS. También en este grupo se ubica uno de los modelos más extendidos en América Latina, que fue inaugurado en Chile con el programa nacional *Chile Joven* en 1991 y que desde el año 2000 hasta hoy es la experiencia de mayor cobertura nacional y destinada a la población objetivo. Es el programa *Jóvenes en Acción*, que inició como proyecto de la Red de Apoyo Social del *Plan Colombia* y en 2005 pasa a ser coordinado por el SENA. Este caso ha sido seleccionado en la investigación porque está ejecutándose actualmente y por sus características e importancia.

Por último, existe un sexto grupo de programas de carácter temporal, con iguales características de transitoriedad que el caso anterior, dirigidos a jóvenes socialmente vulnerables, pero cuya finalidad no es exclusivamente la capacitación, sino también la promoción de la integración social de los-as participantes. En este caso se pueden nombrar al menos cuatro programas de naturaleza diversa, uno de carácter nacional y no orientado solamente a jóvenes y tres casos más en la ciudad de Medellín, que son expresión de experiencias similares en todo el país. El caso nacional es el *Programa de Desmovilizados*, implementado desde 1999 por el Ministerio de Defensa con el propósito de permitir a los-as miembros de las organizaciones armadas ilegales desmovilizarse de manera individual sin esperar a que se inicie un proceso de paz formal. Esta iniciativa ha tenido un componente de capacitación laboral adelantado con el acompañamiento del SENA, pero por sus características de vínculo con el conflicto armado colombiano, en aras de cumplir con la delimitación de la muestra, no ha sido tenido en cuenta en la investigación.

Dos de los casos de la ciudad de Medellín son iniciativas de distintos gobiernos locales en que se ha pretendido capacitar sólo a jóvenes para aumentar su empleabilidad pero también formarles desde una óptica de participación ciudadana, para insertarlos socialmente. En el primer caso se trata del programa *Convivencia y Seguridad Ciudadana* apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Alcaldía de Medellín entre 1998 y 2002. Su objetivo fundamental fue recuperar el tejido social de la ciudad a través de la capacitación en oficios. Se trató de una propuesta orientada a impactar en la disminución de los índices de violencia, una búsqueda de construcción de paz desde áreas focales: justicia, educación, empleo, recreación, y la orientación y prevención de conflictos, problemas de alcohol y drogas entre otros. Aunque las características de este programa se ajustan en algunos puntos a los criterios de selección de la investigación, no existe actualmente información disponible sobre esta experiencia ni sobre su impacto social, por lo tanto, no fue tenido en cuenta para la evaluación.

El segundo caso es el programa *Jóvenes con Futuro* que se viene desarrollando desde el año 2006 por la Alcaldía de Medellín en convenio con algunas entidades privadas de la ciudad. Este programa ha tenido el objetivo de capacitar a los-as jóvenes pero también inculcarles principios de participación ciudadana y se ha estado enfocando hacia la

prevención de la violencia urbana y la conflictividad juvenil. Este es uno de los programas que han sido seleccionados en la investigación.

Un tercer caso en Medellín, dentro de este sexto grupo, es el programa *Joven Competitivo para el empleo sostenible – entra 21*, una iniciativa privada cuyos resultados serían la antesala del programa anterior y que fue implementado por la Red de Entidades de Capacitación de Medellín durante 2003 y 2005, con el objetivo de ofrecer capacitación laboral y personal a más de 500 jóvenes de Medellín y el noroccidente antioqueño. Por tratarse de una iniciativa privada de importante éxito, que cumple con los criterios de selección, este ha sido uno de los programas caracterizados en la investigación.

Vale mencionar que salvo el anterior caso, no se eligió ninguna otra entidad privada de capacitación, aunque algunas de ellas han participado en programas gubernamentales como *Jóvenes en Acción*. En general, estas instituciones educativas funcionan como entidades con ánimo de lucro y no están diseñadas para capacitar población de los estratos más bajos, ya que normalmente desarrollan programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (educación no formal) dirigidos a otros segmentos de la población.

El cuadro 4.1 sintetiza la clasificación preliminar propuesta, tomando como caso de referencia los programas de la ciudad de Medellín y algunos de orden nacional, que ofrecen un panorama general del país.

**Cuadro 4.1.**  
**Clasificación preliminar de los programas de capacitación de jóvenes en Colombia**  
**Caso de referencia (Medellín)**

Objetivos	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas temporales con llamados a ejecutores públicos o privados	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
<b>De formación profesional o capacitación</b>	<p><b>Gobierno nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprendices SENA</li> <li>- Jóvenes Rurales</li> <li>- Joven Empresario (empresarismo y emprendimiento)</li> </ul> <p><b>No gubernamental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eco-parque Ciudad Bolívar (Minuto de Dios – Bogotá)</li> <li>- Centro Talita Cumi (Minuto de Dios – Medellín)</li> <li>- Instituto Juvenil de capacitación para el Trabajo (Fundación Solidaria La Visitación).</li> </ul>	<p><b>Gobierno nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SENA Tradicional</li> </ul> <p><b>No gubernamental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Microempresas de Antioquia</li> <li>- Actuar Famiempresas</li> </ul>	<p><b>Gobierno nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa jóvenes bachilleres desempleados – SENA</li> <li>- Capacitación para Jóvenes Pobres (Red de Solidaridad Social)</li> <li>- Jóvenes en Acción</li> </ul>	
<b>De empleo o integración social de formación profesional</b>	<p><b>No gubernamental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Corporación Combos</li> </ul>	<p><b>No gubernamental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudad Don Bosco</li> </ul>	<p><b>Gobierno local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convivencia y Seguridad Ciudadana</li> <li>- Jóvenes con Futuro</li> </ul> <p><b>No gubernamental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Joven Competitivo para el empleo sostenible – entra 21</li> </ul>	<p><b>Gobierno nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Desmovilizados</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la clasificación de Ramírez y Castro – CID, 2000.  
 Se incluyen programas del SENA para ofrecer un panorama ampliado.

Las instituciones recogidas en este inventario muestran un variado espectro de experiencias de capacitación laboral para los jóvenes socialmente vulnerables en Colombia. Sin embargo, hace falta en el país realizar investigaciones sobre los resultados en el mediano y largo plazo de estos programas; resulta indispensable continuar profundizando en una identificación y análisis de estas propuestas. En esta investigación nos concentramos en tres programas que componen un segmento del universo de iniciativas de capacitación. La práctica ha mostrado que los programas citados para el caso de referencia, Medellín, responden a las mismas características que otros similares que se han desarrollado en el país, por lo cual creemos que esta aproximación a una clasificación estaría recogiendo buena parte del conjunto de estos programas en el país.

## 4.2. LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS

Este apartado ofrece una aproximación a los programas elegidos como objeto de estudio en la investigación. En el anexo A de este documento se amplía la información sobre cada uno de ellos.

### 4.2.1. PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN

El programa *Jóvenes en Acción* se diseña y pone en marcha durante la administración del presidente Andrés Pastrana Arango en el contexto de las ayudas económicas del Plan Colombia<sup>111</sup> provenientes del gobierno de los Estados Unidos. Dentro de las estrategias de intervención social del Plan Colombia se contemplaron cuatro básicas: 1) Recuperación Económica y Social; 2) Superación del Conflicto Armado, 3) Estrategia Antinarcoóticos y 4) Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social. En la estrategia de Recuperación Económica y Social se encuentra la creación de la Red de Apoyo Social, la cual fue diseñada para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. Esta Red comienza coordinando el Programa *Jóvenes en Acción*, que aparece en asocio con el Plan de Desarrollo 1998 – 2002 de Pastrana.

Este programa nace en 2001 dirigido a mejorar las condiciones de empleabilidad, y por esta vía a mejorar los niveles de inserción laboral y social de jóvenes entre 18 y 25 años de edad, brindando oportunidades de capacitación y prácticas a jóvenes de hogares con escasos recursos. Inicialmente se orienta a jóvenes de los niveles 1 y 2 del Sisbén<sup>112</sup> [de

---

<sup>111</sup> El Plan Colombia, formulado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, se constituyó como una de las principales respuestas del Estado a la crisis económica y al conflicto desatado en el plano político y social. Puesto en marcha desde 2000, en su versión original se creó como estrategia para sostener la paz en medio de la eventual negociación política del conflicto colombiano; sus acciones han pretendido promover el sector agropecuario, facilitar el fortalecimiento de la sociedad civil, la promoción y el respeto de los derechos humanos y la recuperación del medio ambiente, entre otros, lo que en conjunto se puede expresar como la recuperación de las funciones del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto y la violencia. Ha sido un programa ampliamente cuestionado en el país y por la comunidad internacional por tener importantes recursos del gobierno de Estados Unidos y por su enfoque marcadamente militarista.

<sup>112</sup> *Sistema de Identificación de Beneficiarios* (Sisbén). Es un sistema estandarizado que evalúa y selecciona potenciales beneficiarios de programas sociales. Este método parte de la realización de una encuesta de clasificación socioeconómica a las familias que viven en las zonas pobres. La encuesta arroja unos resultados que van desde 0 hasta 100, donde se espera

los deciles 1 y 2 de la distribución de ingresos] en las siete ciudades con el mayor índice de desempleo con sus respectivas áreas metropolitanas: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. El modelo opera capacitando a los-as jóvenes en oficios semi-calificados inicialmente durante periodos de seis meses, de los cuales tres corresponden a una fase lectiva y tres son de práctica. Adicionalmente, el programa ha apoyado económicamente -en algunas de sus cohortes- a los-as beneficiarios con unas cuotas de mantenimiento.

#### 4.2.2. PROGRAMA JOVEN COMPETITIVO PARA EL EMPLEO SOSTENIBLE

El programa *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible*, desarrollado entre 2003 y 2005, tuvo como propósito la formación personal y la capacitación laboral de alrededor de 500 jóvenes entre los 16 y 29 años de edad, pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, de la ciudad de Medellín y su área metropolitana. Para el mismo se contó con la financiación de La Fundación Internacional para la Juventud (IYF); el Fondo Multilateral de Inversiones, del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Alcaldía de Medellín.

Una de las principales novedades de este programa fue el fortalecimiento de una red interinstitucional de formación para el trabajo y el desarrollo humano, de la cual hicieron parte 9 entidades de la ciudad<sup>113</sup>; que se encargó de la integración de algunas de las instituciones tradicionales de capacitación, respetando las particularidades de cada una. Se trata de la experiencia de trabajo en red más exitosa en Colombia en el ámbito de la formación y la capacitación de jóvenes, que no ha tenido paralelos en otras ciudades del país. Esta *Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo* de Medellín fue el ente privado encargado de presentar la propuesta y ejecutarla<sup>114</sup>. Desde el año 2000 las

---

que los más pobres se ubiquen en los más bajos puntajes. El sistema comenzó a implementarse entre 1995 y 1996 y se pudo encuestar casi al 70% de la población. Desde el año 2000 este método se ha convertido en una estrategia fundamental para mejorar la progresividad del gasto público social, con el fin de beneficiar a los segmentos de la población más pobres y vulnerable.

<sup>113</sup> Las instituciones de la ciudad de Medellín participantes del programa, en cuanto a la capacitación, fueron la Academia Tecnológica de Colombia (ATEC), Ciudad Don Bosco, COMFENALCO Antioquia, Fundación Solidaria La Visitación, Corporación Presencia Colombo Suiza, Corporación El Minuto de Dios, Empresa Cooperativa de Servicios de Educación y Salud (ECOSESA), Microempresas de Antioquia, y la ONG Picacho con Futuro.

<sup>114</sup> El anexo C de este documento presenta una síntesis de la historia de esta Red de Entidades.

entidades pertenecientes a esta red se vieron interesadas en aunar esfuerzos para participar en la licitación de cursos de capacitación financiados por el BID y presentaron una propuesta que un primer momento no sería aprobada, pero que con algunos ajustes se aprobó posteriormente, en 2003.

La Fundación Internacional para la Juventud, a través de su programa *entra 21*, recomendó la formación de los-as jóvenes en el conocimiento y uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), así como el desarrollo de habilidades socio-laborales resultantes de prácticas empresariales reales, tal como lo planteó la ONU en los objetivos del milenio para la lucha contra la pobreza<sup>115</sup>. Por su parte las entidades ejecutoras del proyecto trabajaron en el diseño de los programas y el establecimiento de relaciones con el sector empresarial, con el fin de lograr la inserción laboral de los-as jóvenes participantes. La Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia fue la representante de la Red de Entidades y fue también el organismo que administró el programa durante su ejecución y posterior evaluación.

#### 4.2.3. PROGRAMA JÓVENES CON FUTURO

El programa *Jóvenes con Futuro* es una iniciativa gubernamental de la Administración Municipal de Medellín ejecutada por intermedio de la Secretaría de Desarrollo Social. El programa inicia en 2006 retomando los buenos resultados y aprendizajes del programa *Joven Competitivo*, pero ampliando su foco de atención a una meta de 10.000 jóvenes de la ciudad. El objetivo principal del programa es brindar capacitación socio-laboral a jóvenes entre los 16 y los 29 años de edad de los estratos 1, 2 y 3 de la clasificación socioeconómica, desertores del sistema escolar o sin acceso a oportunidades de iniciar o continuar con sus estudios de educación superior. Ofrece además formación ciudadana y entre sus propósitos generales está el de servir de estrategia de prevención de la violencia en los-as jóvenes de la ciudad.

La Secretaría de Desarrollo Social ha identificado la existencia en la ciudad una situación de inequidad en la población joven, especialmente aquella proveniente de estratos

---

<sup>115</sup> NACIONES UNIDAS. *Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*. [Online] Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [Revisado en mayo 2 de 2008].

socioeconómicos bajos, lo que se refleja en bajos niveles de empleabilidad y de calidad de vida. Son problemáticas que han servido como diagnóstico para incorporar en las acciones del gobierno municipal la ejecución de este programa de formación.

Durante las primeras dos convocatorias de 2006 y 2007 el programa es financiado por la Alcaldía de Medellín y las entidades de capacitación participantes. Las inversiones ascienden a US\$10.500.000 por parte de la Alcaldía y a US\$2.500.000 de las entidades por concepto de inversión directa. En la tercera convocatoria, en curso durante la elaboración de este informe, el programa ha recibido financiación de la *International Young Foundation* por valor de US\$1.000.000.

Las características de este programa le hacen notablemente diferente de los anteriores en cuanto nace del interés de un gobierno local por incorporar a las políticas públicas de ciudad la implementación de acciones de choque contra la violencia y la pobreza basadas en un componente educativo. También, se caracteriza porque busca la formación de los jóvenes participantes en un nivel técnico, elevando notablemente la titulación de egreso en comparación con los programas *Jóvenes en Acción* y *Joven Competitivo*. De hecho, se trata del primer programa gubernamental de capacitación –diferente al SENA– dirigido a jóvenes sociablemente vulnerables, con el objetivo de formarles técnicamente.

El cuadro 4.2 presenta una síntesis comparativa sobre los tres programas revisados, lo que permite observar algunas de sus aproximaciones y diferencias en términos de su implementación y alcances.

**Cuadro 4.2.**  
**Comparativo programas JeA – JC – JcF**

	JÓVENES EN ACCIÓN	JOVEN COMPETITIVO	JÓVENES CON FUTURO	
<b>Temporalidad</b>	2001 – Hoy	2003 – 2005	2006 - Hoy	
<b>Cobertura</b>	Nacional	Área Metropolitana de Medellín	Medellín + Corregimientos	
<b>Componentes de la capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fase lectiva (capacitación en el oficio)</li> <li>• Fase práctica empresarial</li> <li>• Proyecto de Vida</li> </ul> <p><i>Durante las primeras convocatorias cada joven recibía durante 6 meses:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 360 horas en Formación Técnica;</li> <li>• 480 horas en Práctica Laboral</li> <li>• 60 horas de proyecto de vida</li> </ul> <p><i>Durante las últimas convocatorias los tiempos se han reducido a tres (3) meses entre fase lectiva y práctica de acuerdo a las competencias definidas para cada curso</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización en competencias básicas</li> <li>• Formación humana</li> <li>• Formación técnica</li> <li>• Formación socio laboral</li> <li>• Práctica laboral</li> </ul> <p><i>Cada joven recibe 1090 horas de formación distribuidas así:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 horas de actualización en competencias básicas,</li> <li>• 120 horas de formación humana</li> <li>• 500 horas de formación técnica,</li> <li>• 110 horas de formación socio laboral</li> <li>• 320 horas de práctica laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de vida;</li> <li>• Formación en competencias ciudadanas;</li> <li>• Nivelación en competencias básicas;</li> <li>• Orientación socio laboral;</li> <li>• Emprendimiento.</li> </ul> <p><i>Cada joven recibe durante 9 meses:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 300 horas de Desarrollo Humano Integral;</li> <li>• 600 horas en Formación Técnica;</li> <li>• 300 horas en Práctica Laboral.</li> </ul>	
<b>Entidades participantes</b>	<b>Entidades financiadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo BID</li> <li>• Gobierno Nacional - SENA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo BID, Fondo Multilateral de Inversiones – FOMIN</li> <li>• Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID</li> <li>• Alcaldía de Medellín</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcaldía de Medellín (presupuesto municipal)</li> <li>• Young International Foundation - YIF</li> <li>• Entidades privadas de capacitación de Medellín cooperantes</li> </ul>
	<b>Entidades coordinadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República, Red Apoyo Social (2001 - 2003)</li> <li>• Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (desde 2004)</li> </ul>	Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín – COMFENALCO Antioquia	Alcaldía de Medellín – Secretaría de Desarrollo Social
	<b>Algunas Entidades Capacitadoras</b>	<p><i>Cajas de Compensación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colsubsidio (Bogotá)</li> <li>• Comfama (Medellín)</li> <li>• Comfandi (Cali)</li> <li>• Comfamiliares (Manizales)</li> </ul> <p><i>Entidades de capacitación:</i></p> <p><b>CALI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrios Buchel Ltda</li> <li>• Fundación Caicedo González</li> <li>• Instituto Tecnológico Antonio José Camacho</li> </ul> <p><b>MANIZALES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidad de Manizales;</li> </ul> <p><b>BOGOTÁ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones al Desarrollo Empresarial</li> <li>• COLSUTEC</li> <li>• Universidad Panamericana</li> <li>• UNAD;</li> </ul> <p><b>BARRANQUILLA:</b></p>	<p><i>Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad Don Bosco</li> <li>• Presencia Colombo Suiza</li> <li>• Empresa Cooperativa de Servicios Educativos en Salud (ECOSESA)</li> <li>• Corporación El minuto de Dios</li> <li>• Fundación Solidaria La Visitación</li> <li>• Corporación Academia Tecnológica de Colombia (ATEC)</li> <li>• Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia</li> <li>• Microempresas de Antioquia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Universitaria Autónoma de las Américas;</li> <li>• Red de Entidades de Capacitación y promoción del empleo de Medellín</li> <li>• Instituto Síntesis Electrónica – ITSE</li> <li>• Politécnico Aburra Remington</li> <li>• Caja de Compensación Familiar COMFAMA</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación Educativa FORMAR,</li> <li>• CODETEC,</li> <li>• Pastoral Social;</li> </ul> <p><b>MEDELLÍN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Universitaria de las Américas;</li> <li>• CESDE;</li> <li>• ECOSESA;</li> <li>• Fundación Solidaria La Visitación;</li> <li>• Formamos;</li> <li>• UNAD.</li> </ul>		
<b>Criterios de selección de jóvenes participantes</b>	<b>Edad</b>	18 a 30 años	16 a 29 años	16 a 29 años
	<b>Escolaridad</b>	Sin nivel de escolaridad establecido	Preferiblemente desde 9no grado	Desde 7mo grado, preferiblemente bachillerato
	<b>Perfil social</b>	Orientado preferiblemente a población en Situación de desplazamiento y Afrocolombiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben ser jóvenes residentes de Medellín y su área Metropolitana (estrato socioeconómico 1, 2 ó 3)</li> <li>• No tener empleo, ni estar estudiando.</li> </ul>	Orientado a jóvenes que no hayan participado del conflicto armado o tengan antecedentes delincuenciales.
	<b>Procedencia socio-económica</b>	Niveles de sisbén 1, 2 y 3	Estrato socioeconómico 1, 2 y 3	Estrato socioeconómico 1, 2 y 3
	<b>Prácticas laborales</b>	Se realiza convenio de aprendices con empresas	Algunos programas certificados por el SENA podían acceder a la figura de aprendices; los restantes tuvieron dificultades.	No hay convenio de aprendices en cuanto los programas no tienen nivel técnico aprobado por el SENA
	<b>Nivel de la capacitación</b>	<p><i>Educación para el trabajo y el desarrollo Humano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos semicalificados con certificación de aptitud ocupacional basada en el modelo de competencias</li> </ul>	<p><i>Educación No Formal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos semicalificados con certificación de aptitud ocupacional</li> </ul>	<p><i>Educación para el trabajo y el desarrollo Humano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos Semicalificados</li> <li>• Certificación de asistencia para jóvenes sin escolaridad mínima</li> <li>• Titulación Técnica</li> </ul>
	<b>Modelo de selección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preinscripciones de los-as jóvenes en el SENA</li> <li>• Participación de los-as jóvenes en las Ferias de entidades de capacitación. Allí las entidades ofrecen sus cursos a los-as jóvenes por medio de stands.</li> <li>• Jóvenes se inscriben en los cursos de acuerdo a sus intereses</li> <li>• Entidades inscriben jóvenes hasta llenar cupos asignados (En caso de no llenar cupos el SENA provee bases de datos para que las entidades ubiquen e inviten a los-as jóvenes a sus cursos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria amplia en el Área Metropolitana de Medellín.</li> <li>• Preinscripción por medio de formulario</li> <li>• Preselección de jóvenes en base a los formularios devueltos</li> <li>• Prueba de conocimientos en competencias básicas y realización de entrevistas personales</li> <li>• Selección de los-as jóvenes con mejores puntajes para iniciar el proceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preinscripciones de los-as jóvenes en la oficina del Programa en la Alcaldía de Medellín.</li> <li>• Empresa privada contratada realiza proceso de selección (prueba escrita + entrevista)</li> <li>• Realización de feria de entidades donde los-as jóvenes conocen las ofertas de cursos</li> <li>• Coordinadores del programa asignan los cursos de acuerdo a los resultados del proceso de selección.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 4.3. PROGRAMAS, ACTORES E INSTITUCIONES: UNA CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA

Los programas estudiados tienen en común diversas características, quizá la más destacada es que son programas que expresan –a través de una apuesta educativa– la voluntad política de diversos sectores (Estado, ONG, organizaciones sociales y empresas) por resolver problemáticas sociales de los-as jóvenes como el desempleo, la pobreza, la inequidad y su secuela, la exclusión social<sup>116</sup>.

Desde esta perspectiva, los programas abordados implican acciones que buscan atender el problema de la exclusión e inequidad social de miles de jóvenes colombianos por la vía de mejorar su empleabilidad para facilitar su inserción en el mercado laboral y de ese modo mejorar su calidad de vida. En consecuencia, resulta de importancia ver hasta dónde los programas de educación para el trabajo de jóvenes considerados socialmente vulnerables son elementos clave de la integración social, es decir, estudiar cuánto contribuyen a que los-as jóvenes sean capaces de construir mejores proyectos de vida y, por tanto, mejoren sus condiciones de equidad social. Cada uno de los programas seleccionados asume que existe un riesgo real de exclusión e inequidad que amenaza a los-as jóvenes que tienen pocas oportunidades de inserción laboral, de participación social y política y que han sido expulsados del sistema educativo formal. Pese a que los niveles de escolaridad han aumentado en Colombia, subsisten inequidades hacia los más pobres y persisten dificultades de inserción y permanencia en el mercado laboral.

El sistema educativo colombiano ha sido caracterizado como un sistema con problemas de calidad y segmentación. La distribución de las oportunidades educativas en el territorio es muy desigual y se concentra en las zonas urbanas, especialmente en las ciudades más grandes. Si bien Colombia ha avanzado de modo decidido a lo largo de las últimas

---

<sup>116</sup> La exclusión social es un proceso por el cual se debilitan y quiebran los vínculos que unen a ciertos sujetos o grupos con la sociedad, implica que a esos sujetos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a las oportunidades de acceder a recursos (capital humano y social, mercado de trabajo, provisiones del Estado), relaciones (redes familiares, de apoyo) y derechos (humanos, legales, democráticos, participación política), todo lo cual les imposibilita una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales condicionados por las instituciones y valores en un contexto dado. Castells afirma que “la exclusión social es un proceso, no una condición (...) y quien es excluido o incluido puede variar con el tiempo, dependiendo de la educación, las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas”. CASTELLS, Manuel. *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 3. El fin del Milenio*. Madrid. Alianza Editorial, p. 98 – 99.

décadas ampliando la cobertura, los-as estudiantes no alcanzan los niveles de aprendizaje requeridos para la dinámica compleja del mundo laboral. En el caso de la capacitación técnica, pese a las recientes políticas implementadas en relación con la configuración de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y a la legislación que comienza a ponerse en vigencia, las secuelas muestran que pervive una desarticulación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. En este panorama la capacitación ha sido vista como una alternativa para atender la desigualdad del sector educativo, permitiendo que los-as miembros de las capas más pobres de la población accedan a mejores condiciones de trabajo e ingreso.

En la actualidad, existe acuerdo en que las transformaciones socioeconómicas exigen que la capacitación se adecúe a los requerimientos de un entorno competitivo, y de un trabajo cada vez más flexible y polivalente de acuerdo con las necesidades tecnológicas actuales. En consecuencia, se ha asumido que la formación general y la capacitación deben ser complementarias y que “no es posible capacitar para el trabajo en nuevas tecnologías a personas que no tengan dominio de los códigos de comunicación, a quienes no tengan aptitud para formular modelos y aplicarlos a problemas concretos”<sup>117</sup>, es decir, personas que no tengan las competencias básicas que la educación debería proveerles.

Sin embargo, en el tema de la educación para el trabajo no es suficiente la capacitación puntual y específica. No es posible concebir que se capaciten a unos sujetos sólo para mejorar sus condiciones de *empleabilidad*; estos requieren prepararse tanto para cubrir un puesto de trabajo como para abrir ese mismo puesto y crearlo; esto implica aportar a los sujetos que se forman unos conocimientos acerca del mercado de trabajo, sus normas y los actores que lo controlan e intervienen en él, no solamente capacitación en oficios sino también criterios para transitar en una trama social que está condicionada por grupos de poder económico y político que se mueven en un contexto institucional, legislativo y cultural que controlan y orientan. Este reto se hace especialmente difícil para los programas de capacitación que se enfrentan con la realidad del desempleo juvenil e insisten en la especificidad de la formación de jóvenes de las capas más pobres, quienes no tienen una buena formación general, ni redes, ni el capital cultural y social necesario para conseguir una inserción laboral permanente y de calidad.

---

<sup>117</sup> RAMIREZ GÓMEZ, Clara y CASTRO MENDOZA, Óscar. *Op. Cit.* p. 72.

En consideración de los asuntos anteriores, algunos elementos que permiten caracterizar cualitativamente los programas seleccionados son los siguientes:

- El enfoque de la capacitación ofertada por los programas.
- El perfil institucional de las entidades de capacitación.
- Las articulaciones que cada uno de los programas establece con las entidades u otros programas.
- La participación de los diferentes actores involucrados en los programas, en la elaboración de los cursos y currículos.
- El papel que desempeñan los-as docentes en el proceso de capacitación / formación y su lugar ante las entidades de capacitación y coordinadoras.
- La percepción que sobre los-as jóvenes tienen los-as ejecutores y coordinadores.
- La focalización de los programas en la población joven considerada socialmente vulnerable.
- La inserción laboral de los-as jóvenes.
- El lugar que juegan las empresas en la inserción laboral.
- El proyecto de vida como elemento de integración social.
- Roles y responsabilidades en la evaluación de los programas.

La muestra que se tomó es representativa en términos de su relevancia como *estudios de caso* que ilustran la implementación de los programas orientados a jóvenes socialmente vulnerables. No se trata de una muestra de corte estadístico; por ello no es relevante el número de casos, sino su significancia en el contexto de la educación para el trabajo en Colombia<sup>118</sup>. Para la realización de la caracterización se han combinado diferentes fuentes: documentos oficiales de los programas, entrevistas con los responsables directos en cada una de las instituciones y resultados de evaluaciones disponibles de las entidades. Para este momento del proceso, el acercamiento a los-as jóvenes estudiantes o egresados-as se encuentra en una etapa preliminar que debe continuar explorándose en posteriores ejercicios investigativos, por lo tanto, esta descripción analítica enfatiza en la información aportada desde las entidades de capacitación y coordinadoras que desarrollan los programas seleccionados.

---

<sup>118</sup> El capítulo 1 desarrollan los criterios metodológicos del enfoque cualitativo que ha orientado la investigación.

### 4.3.1. La concepción de los programas: ¿formación o capacitación?

Los términos *capacitación* y *formación* son ampliamente usados por los programas de educación para el trabajo de jóvenes y generalmente aplicados de manera indistinta para referirse al tipo de actividad educativa que ofrecen. Es posible realizar una aproximación al enfoque de la oferta de los programas partiendo precisamente de unas definiciones de estos términos.

Desde el punto de vista conceptual la *capacitación* puede ser entendida como el conjunto de actividades que permiten a las personas adquirir o mejorar habilidades para mejorar su desempeño en un puesto de trabajo. Es la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico. La capacitación laboral, de este modo, es entendida como una actividad planeada y basada en las necesidades concretas del sector empresarial que tiene la intención de incidir en los conocimientos del trabajador o potencial trabajador, procurándole la adquisición de mayor eficiencia. Por tanto, la capacitación puede asumirse, a grandes rasgos, como la adquisición de habilidades técnicas para el mejoramiento del desempeño laboral. De otro lado, la *formación*, tiene un sentido amplio, involucra la capacitación pero no se queda en la mera instrucción técnica, en la dotación de habilidades básicas, es el resultado de un proceso en que las personas se capacitan, pero además reciben conocimientos múltiples, que les facultan para gestionar la vida en común, esto es, dominio de las técnicas instrumentales básicas y soltura para interpretar el entorno con realismo; lo que supone ser personas capaces de entender la realidad, con todas sus dimensiones. Como se puede ver, la idea de *formación* es mucho más amplia que la de *capacitación* ya que trasciende el entorno laboral de los sujetos e incluye diferentes esferas de la vida social de las personas. Visto desde esta óptica resulta pertinente considerar los tres programas seleccionados buscando describir y comprender el tipo de educación que brinda cada propuesta.

En el primer caso, tenemos al programa *Jóvenes en Acción*. Desde su implementación en el 2001 los cursos han capacitado en oficios semicalificados contemplando dos fases: una lectiva desarrollaba en las entidades de capacitación y una fase de práctica en una empresa, mediante la modalidad de pasantía o a través de contrato laboral. El proceso total tenía una duración de seis meses, que incluían algunas horas del componente de

proyecto de vida. Cuando el programa es asumido por el SENA en el 2004 entre los cambios implementados está el recorte de horas en la fase lectiva y práctica, lo que incluye también un recorte en el componente de proyecto de vida.

La duración de los cursos es materia de discusión: gran parte de los entrevistados de las entidades de capacitación que han participado de este programa, opinan que la intensidad horaria exigida por el SENA en las últimas convocatorias de *Jóvenes en Acción* no es suficiente para formar integralmente Jóvenes considerados socialmente vulnerables. El componente de proyecto de vida es altamente valorado por las entidades de capacitación y los empresarios.

“Cuando el programa lo asume el SENA hay cambios radicales. Dentro de esos cambios que quizá son aspectos para cambiar, está el tiempo de ejecución del programa: en las últimas convocatorias las entidades tienen a los jóvenes en una fase de 360 horas, de las cuales 180 son de fase lectiva y 180 de fase práctica. Creemos que en una fase lectiva de 180 horas el joven no va a obtener todas las competencias que se requieren para desarrollar un buen desempeño en la práctica, como el empresario lo requiere. Actualmente los empresarios requieren como mínimo 5 o 6 meses de práctica; y una práctica de 180 horas se convierte en una práctica de mes y medio. Entonces, el joven de *Jóvenes en Acción* está en una etapa de adaptación a la empresa, cuando ya su práctica se termina” (entrevista 4EC43, enero 28 de 2008).

“Ante el recorte de horas el equipo de trabajo solicitó al docente de oficio trabaja como eje transversal el proyecto de vida; es decir, al joven se le dio en los espacios de capacitación ese aspecto; se buscó que los docentes no solamente dieran los elementos de un oficio, sino que también proporcionaran elementos del proyecto de vida. Es muy importante para próximas convocatorias ampliar la intensidad horaria especialmente del proyecto de vida, ya que los empresarios manifiestan que lo que más interesa es que los jóvenes estén formados en valores, que la capacitación ellos la pueden reforzar” (entrevista 16EC12, febrero 28 de 2008).

El componente de proyecto de vida es uno de los aspectos que entra a fortalecer los cursos impartidos y que marca la diferencia entre *formar* y *capacitar*. La socialización y la educación general (disciplina, responsabilidad, buen trato a compañeros y profesores) parece ser uno de los logros más importantes de los cursos, pero se necesita más tiempo del que asigna este programa, por lo tanto es importante resaltar que desde su creación

en el 2001 hasta hoy el programa *Jóvenes en Acción* ha tenido un modelo enfocado a la capacitación de las personas más que a la formación.

El programa *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible* se enfocó más a la formación que a la capacitación de los-as jóvenes. Su objetivo principal fue brindar una formación integral en oficios relacionados con las nuevas tecnologías de la información (TIC) y asistir a los jóvenes en la búsqueda de empleo y en la creación de su unidad productiva. Desde su concepción los planificadores proyectaron los componentes de: formación humana, formación en el oficio, formación sociolaboral, intermediación e inserción en el campo laboral

“*Joven Competitivo* nace del balance realizado por la Red de Entidades de Capacitación de Medellín sobre la situación de la ciudad en las dos últimas décadas. El diagnóstico realizado mostraba la necesidad de ofrecer un servicio social integral a las clases menos favorecidas principalmente los jóvenes” (Entrevista 2CO52, noviembre 8 de 2007).

Pese que fue un proyecto con una cobertura de solo 500 jóvenes, se trató de una experiencia considerada positiva que logró integrar la capacitación y la formación para el trabajo, además reunió diversos actores especializados en la educación para el trabajo entre ellos las entidades privadas miembros de la Red de Entidades de Capacitación, el Municipio de Medellín, algunas fundaciones y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De esta experiencia se resalta la importancia del trabajo en red y los aprendizajes del diseño de un programa educativo de esta manera. La conjunción de experiencia e infraestructura, y la unificación de criterios de diferentes entidades permitieron la configuración de una metodología de trabajo con jóvenes integral. Estas condiciones permitieron ofrecer diversidad de oficios, procesos de acompañamiento efectivos y la homogenización de procesos entre las distintas instituciones. Esta experiencia ha sido única en Colombia y sus resultados invitan a replicarse en otros escenarios del país.

“La importancia del trabajo en red es que facilita los procesos de educación de jóvenes. En el caso de la Red de Entidades de Medellín, entre las entidades miembros nos facilitamos aulas, docentes, asesores en información, cuando hace falta. Eso es lo bueno de trabajar en red: que uno puede aprender de los demás y cuando hay que presentar algo en

conjunto tenemos la experiencia de todas las entidades que hacen parte". (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008).

La experiencia de este programa demuestra, según los entrevistados, que el trabajo en red permite ofrecer cursos de formación articulados con los contextos ya que involucran experiencias, intereses y expectativas de diferentes actores que participan en la formación de los jóvenes, debido a su contacto directo con el sector empresarial de diferentes niveles y fines.

El programa *Jóvenes con Futuro* de la Alcaldía de Medellín recoge la experiencia positiva del programa *Joven Competitivo* y se propone una mayor cobertura, enfatizando aún más en el proyecto de vida y agregando la formación ciudadana como uno de los componentes rectores del programa

"El programa [*Jóvenes con Futuro*] ha implicado un compromiso grande de los docentes, las instituciones y el municipio en todos los niveles, para darle transversalidad e interdisciplinariedad al programa, para que atienda unas necesidades que van mucho más allá de la formación técnica específica. Se tiene algo muy claro y es la intención de formar técnicos con las competencias que requiere casa oficio, pero también ofreciendo un desarrollo humano integral y apoyo psicosocial. Para la Alcaldía es fundamental formar buenos ciudadanos, en últimas, que un programa de estas características sirva para prevenir la violencia" (entrevista 10CO2, febrero 18 de 2008).

De esta descripción en cuanto a la formación y la capacitación se evidencia que un programa como *Jóvenes en Acción* ofrece cursos que enfatizan la adquisición de competencias técnicas (capacitación), lo cual es positivo si se tiene en cuenta el interés de mejorar las condiciones de empleabilidad de los-as jóvenes participantes, pero resulta limitado, como se ha visto, a la luz de las definiciones de *capacitación* y *empleo*. Por su parte, programas como *Joven Competitivo* y *Jóvenes con futuro* ofrecen una formación que va más allá de la adquisición de competencias técnicas, ampliando el componente de proyecto de vida y enfatizando la formación ciudadana, componentes que tanto las entidades de capacitación como el sector productivo consideran de vital importancia en la formación de los-as jóvenes. Esto lleva a pensar que es importante hacer una evaluación de la forma como se está asumiendo a la juventud y cómo se está asumiendo la capacitación/formación impartida en cada uno de los programas. Eso en ellos un desafío

mayor: el reconocimiento explícito de la multiplicidad de factores y estrategias que intervienen en los programas y su lugar en los niveles de actuación y decisión. Este esfuerzo de claridad conceptual implica en el caso de los programas analizados tener en cuenta sus límites y alcances posibles, pero también sus potencialidades; la coherencia entre los dispositivos y los resultados.

En conclusión, es importante entre otros aspectos, observar las actividades dirigidas a la puesta en práctica de habilidades básicas y al currículo oculto de transmisión de competencias sociales (trabajo en grupo, disciplina, creatividad, comunicación, etc.), el incremento del capital social de relaciones, las conexiones con centros de trabajo, las actividades formativas más amplias (como deportes, recreación, etc.). Todo lo anterior contribuye a ampliar el espectro de la capacitación e implica una formación integral. Es claro que los tres programas se plantearon con criterios formales de integralidad, sin embargo en su puesta en práctica se evidencia que el componente de proyecto de vida es distintamente valorado por los planificadores de acuerdo a cada programa. En este campo *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible*, aunque de baja cobertura, ofreció una alternativa de diseño más integral, pues implementó el componente de inserción laboral que -además del mencionado proyecto de vida- fue más allá de los programas *Jóvenes en Acción* y de las primeras convocatorias *Jóvenes con Futuro*, que no contemplaron acompañamiento a la inserción laboral de los-as jóvenes.

#### **4.3.2. El perfil de las entidades de capacitación**

Los perfiles institucionales de las entidades que capacitación en cada uno de los programas no son iguales. De un lado están los coordinadores, financiadores, asociados y subcontratados; de otro lado están las empresas o agencias de prácticas. Vamos a centrarnos en las entidades que actúan como operadores de los programas.

De acuerdo a su naturaleza, las entidades capacitadoras se pueden clasificar en: a) Entidades privadas y b) entidades públicas y c) entidades mixtas. En las primeras se encuentran entidades de carácter privado con reconocida trayectoria de formación y capacitación que, generalmente no focalizan su oferta educativa a población vulnerable o a jóvenes, sino que principalmente responden al juego de la oferta y la demanda del

mercado educativo. Son entidades que cuentan con su propia infraestructura y cuerpo docente y con una oferta regular de educación para el trabajo de técnicas y tecnologías; algunas pocas ofrecen carreras universitarias.

Ejemplos de estas entidades son Cesde (Medellín, JeA, JcF), Formamos (Medellín, JeA), Universidad de Manizales (Manizales, JeA), entre otras. También se encuentran instituciones privadas de carácter social como fundaciones y Ong's, entre las que encontramos diferentes tipos: de un lado las fundaciones de carácter social que realizan intervención en comunidades vulnerables. Ejemplo de estas son: La Fundación Solidaria La Visitación (Medellin, JeA, JC y JeC), Fundación Caicedo González (Calí, JeA) y Barrios Bucheli Ltda (JeA). Por su parte la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas (JeA) y la Fundación Universitaria Panamericana (Bogotá JeA), los cuales desde el punto de vista educativo, ejercen una función social de carácter educativo formal y no formal dirigida a todos los públicos. Otro tipo de institución privada especializada es Microempresas de Antioquia (Medellin JeA, JcF), que desde un enfoque de la promoción al empresarismo desde la microempresa, promueve la capacitación de los-as jóvenes.

En segundo grupo encontramos las entidades públicas que participan como entidades de capacitación; son instituciones de carácter educativo. Entre ellas se encuentran: el Instituto Tecnológico Antonio José Camacho (Barranquilla - JeA), y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

En tercer lugar, entre las instituciones mixtas encontramos las Cajas de Compensación Familiar. Su característica principal es su orientación social. Tienen como fin promover el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, sus familias y la comunidad, para lo cual proporcionan bienes y servicios, de acuerdo con el dinero recaudado de los empleadores. Aunque su objetivo principal va encaminado a liberar la carga económica de los trabajadores de medianos recursos, otorgándoles el auxilio de subsidio familiar y créditos, entre otros, hoy han ampliado la cobertura a todos los trabajadores a través de programas sociales como salud, recreación, cultura, turismo y capacitación. En Su participación como entidades de capacitación de los programas seleccionados extienden la mayoría de sus servicios a los-as jóvenes que participan de los programas de formación para el trabajo. Entre los ejemplos más visibles encontramos las Cajas de

Compensación Familiar como: Comfenalco (Medellín JC, JcF), Comfama (Medellín – JeA, JcF), Colsubsidio (Bogotá JeA), Comfamiliares (Manizales JeA) y Comfandi (Calí, JeA).

Entre esta amplia gama de entidades, la característica principal que las hace similares es que todas cuentan con una infraestructura y un recurso humano capacitado en cada una de las áreas en que forman. En los casos en que no es así, las instituciones recurren al alquiler de equipos, planta física o al establecimiento de Uniones Temporales que garantizan la operatividad de los programas. Para el caso de los tres programas estudiados, las entidades de capacitación participantes, sea en la modalidad de contratación o en cooperación interinstitucional, aportan la planta física, los equipos y laboratorios que hicieren falta de acuerdo a cada uno de los cursos ofrecidos.

La lógica de funcionamiento de los programas a través de convocatorias de tres, seis o diez meses, conduce a que en las instituciones se desarrolle una metodología por proyectos, lo que quiere decir que las entidades capacitadoras configuran grupos de trabajo temporales a propósito de la ejecución de cada convocatoria. Esos grupos de trabajo se encargan de preparar la propuesta en los términos que cada uno de los programas exige, para concursar frente a otras entidades de iguales características.

“Montar las propuestas siempre es difícil. Cada vez las licitaciones son más exigentes [para el caso de *Jóvenes En Acción*], lo que se busca es que las entidades sean responsables, que sepan lo que están haciendo y que no cualquiera se meta. En las convocatorias participan muchas personas, pero no todos califican. Es muy importante saber leer los términos de referencia. Si la entidad no cumple con lo que se le está pidiendo, por mínimo que sea, no es seleccionada” (Entrevista 11CO11, febrero 19 de 2008).

Las entidades deben realizar una importante inversión de recursos (humanos y financieros) para realizar las propuestas de cursos, de un lado porque deben cumplir con los términos de referencia que los programas plantean y, de otro lado, porque requieren la asesoría de expertos en formulación de este tipo de propuestas. Eso ha llevado a que muchas entidades de capacitación se hayan especializado en la formulación de este tipo de iniciativas, y no solamente para participar de las convocatorias de programas como los estudiados, sino también para participar en otro tipo de invitaciones, entre ellas proyectos con recursos de la cooperación internacional.

Salvo algunas excepciones, todas las entidades poseen una diversificada gama de proyectos y servicios, entre los cuales los cursos de capacitación de los programas estudiados son sólo uno de los tantos proyectos ejecutados, lo que evidencia una expresión de la hegemonía de una lógica mercantil –de oferta y demanda de convocatorias- en la que se han instalado la mayor parte de la sentida capacitación.

Es notable que un alto porcentaje de las entidades se limiten a cumplir con los términos de referencia de los contratos o convenios adquiridos. Cerca del 50% de las entidades afirman ofrecer a los-as jóvenes oportunidades para continuar estudios en cursos regulares u otros beneficios como acceso a recreación, turismo y eventos culturales, y alrededor del 40% ofertan solamente la capacitación convenida con las instituciones coordinadoras de los programas.

Un elemento importante en la gestión de las entidades de capacitación son los contextos en que deben desarrollar los cursos. En ocasiones, esos contextos pueden entorpecer el desarrollo de los programas y dificultar la finalización de los procesos. De un lado las entidades deben lidiar con la limitación de los cupos, que en algunos casos son altamente demandados, de acuerdo a la naturaleza del curso (entre los más demandados se encuentran: mantenimiento de computadores, auxiliar administrativo y digitador recepcionista) y de otro lado con las condiciones sociales y geográficas:

“Uno entiende que los cupos son limitados por cuestiones de presupuesto, aunque es una inversión por parte de los programas de muchos millones, eso no se puede estirar. Sin embargo, a las entidades nos toca lidiar con la falta de cobertura en algunos municipios... nos llegan muchachos que cumpliendo con el perfil no pueden participar porque no viven en los municipios que cubren los programas. Otras veces ocurre que hay municipios que siendo cubiertos por los programas, la gente no participa. Otro asunto es la situación social. Por ejemplo, a mí me adjudicaron cursos en municipios donde hemos tenido muchas dificultades. Todas las semanas vuelan una torre, no hay Internet, a veces se queda sin teléfono, sin energía o agua... En otros programas del SENA me ha tocado estar en pueblos donde ponen luz sólo dos horas al día. Pueblos muy pobres, donde los pisos en las aulas son de tierra y las casas de tablas. Así, se atiende gente necesitada, pero, ¿con qué calidad? Se sale de las manos...” (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008).

En conclusión son problemáticas que van más allá del ámbito educativo y administrativo de los programas. No obstante, deben responder de manera puntual con los compromisos adquiridos con los entes coordinadores. Dentro este contexto la experiencia en este tipo de programas y el recurso humano son elementos importantes. Entre los funcionarios entrevistados uno de cada dos opina que la principal característica requerida para ofrecer el programa de formación de calidad es la trayectoria de experiencia institucional, es decir, el acumulado de aprendizajes en educación para el trabajo y en intervención con población vulnerable.

“Una buena entidad de capacitación tiene que ser primero una institución con una trayectoria y un reconocimiento, porque una entidad pequeña que no tenga la experiencia en el manejo de este tipo de poblaciones, puede hacer más daño que bien” (Entrevista 16EC12).

Por su parte, uno de cada tres considera que la infraestructura es el principal elemento para proyectar programas de calidad y solamente uno de cada diez considera que el recurso humano es la característica principal del éxito de los programas.

“Para la formación para el trabajo se debe tener una buena planta física. Solo se puede ofrecer lo que se está en capacidad de dar. Los docentes no son tan imprescindibles, porque ellos se ubican a través de convocatorias”. (Entrevista 9EC11)

En cuanto a las ventajas y beneficios que las entidades indican por participar de estos programas aparece lo siguiente: uno de cada tres entidades afirman que el principal beneficio es que la entidad obtiene un posicionamiento en la opinión pública y en el mercado de la oferta educativa por participar de estos programas.

“Yo digo que el principal beneficio es el crecimiento como empresa y el buen nombre que se adquiere... Instituciones de educación hay muchas pero no todo mundo puede trabajar con población vulnerable... y eso se le va reconociendo a uno”. (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008).

Uno de cada cuatro indica que el principal beneficio es el cumplimiento de los objetivos institucionales, lo cual aplica primordialmente en las entidades sin ánimo de lucro

orientadas a acciones sociales que incluyen atención a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

“La entidad obviamente cuando entra a estos programas es porque obtiene un beneficio. Uno de ellos es poner en funcionamiento una línea de acción que tiene la entidad: la capacitación de jóvenes. Ese es nuestro objetivo y mantenerlo en movimiento y tenerlo en ejecución a propósito de estos programas es una ventaja”. (Entrevista 6EC62, enero 29 de 2008).

De otro lado, dos de cada cinco entidades declaran que su principal beneficio es económico. Esto indica que captar los recursos económicos que estos programas destinan para la ejecución resulta atractivo para algunas entidades, sea en la modalidad de licitación pública o en los convenios. Si bien todas las entidades exponen que el porcentaje de los recursos que quedan para la entidad es reducido respecto a los costos que implica la ejecución –y en algunos casos se mencionan pérdidas-, existe acuerdo en que los dineros entregados por los programas dinamizan financieramente las entidades.

“El programa nos ha permitido sostenernos como institución, sin los recursos del programa Jóvenes en Acción no habríamos crecido y no tendríamos la planta física que hoy tenemos” (Entrevista 24EC11, diciembre 12 de 2007).

Sólo una entidad de cada diez afirma que el principal beneficio es su contribución a la ampliación de cobertura de atención a poblaciones socialmente vulnerables. Las fundaciones sociales y las Cajas de Compensación Familiar tienden a dar este tipo de respuestas. De hecho, algunos de los supervisores de los programas afirman que las entidades de carácter social generalmente son las que insisten en la importancia de atender a las poblaciones socialmente vulnerables desde este tipo de programas y agregan que deberían ser este tipo de entidades principalmente las encargadas de dar un valor agregado a la capacitación que se ofrece:

“Para el caso de las entidades que son sin ánimo de lucro, no tiene sentido afirmar que esperan un beneficio económico de su participación en estos programas. Podría pensarse que son las entidades privadas las que sí manejan un interés económico. Programas de este tipo tienen tanto entidades privadas como entidades tipo fundaciones. Opino que deberían privilegiarse como entidades de capacitación aquellas que tienen una vocación

social, sin ánimo de lucro, porque en todos los casos resultan dando más de lo que el programa pide. Las fundaciones pueden y deben entregar un valor social agregado más alto que las privadas” (Entrevista 11CO11, febrero 19 de 2008).

Los perfiles de las entidades son diversos, así como sus intencionalidades al momento de participar de estos programas y desarrollar los cursos. En cualquier caso, es importante resaltar que en la evaluación de programas de capacitación orientados a poblaciones de jóvenes con carencias educativas y sociales es indispensable prestar especial atención a las prácticas, expectativas y discursos que desde las entidades se elaboran, ya que es en esos escenarios donde las acciones de capacitación se concretan y evidencian. Las instituciones capacitadoras como área de evaluación de impacto han poco estudiadas. Algunas son evaluadas con los datos internos de las entidades coordinadoras y en algunos casos se han hecho estudios al interior de las mismas entidades. Sin embargo, son estudios que no se han socializado. Es prioritario evaluar el conjunto de sus ofertas y de las instituciones ejecutantes teniendo en cuenta los objetivos de crear una oferta de capacitación pertinente y de calidad, y observando la más reciente preocupación por la institucionalización de los programas -expresada en el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo-.

Además, el nivel de organización y el lugar en la opinión pública de las entidades coordinadoras es fundamental para garantizar el éxito de los programas. Un balance de esas entidades muestra el siguiente panorama: en el programa *Joven Competitivo* la entidad administradora fue la Caja de Compensación COMFENALCO Antioquia, en representación de la Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo Juvenil en Medellín. La legitimidad alcanzada por esta entidad en la coordinación del programa ha probado la importancia de contar con una trayectoria amplia y reconocida en el contexto en que se desarrolla un programa<sup>119</sup>. Por su parte, el programa *Jóvenes con Futuro*, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín, ha contando con el respaldo de una de las alcaldías de la ciudad con mayor apoyo por parte de la opinión pública en su gestión social y educativa, por lo cual podría explicarse parte del éxito en la implementación de este programa. Para el caso de *Jóvenes en Acción*, cuya

---

<sup>119</sup> COMFENALCO es en el país la primera Caja de Compensación Familiar con todos sus servicios certificados por el ICONTEC, única en el departamento de Antioquia que ofrece cubrimiento integral en Compensación Familiar, Seguridad Social y Protección Social para los empresarios, los trabajadores y sus familias. Actualmente esta entidad le está apostando fuertemente a la formación para el trabajo de jóvenes.

coordinación está en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se tiene una larga trayectoria que respalda la ejecución del programa y que, más que en los otros casos, podría implicar credibilidad en los empresarios al momento de pensar la inserción laboral de los-as jóvenes participantes.

En este sentido, si bien la naturaleza de las entidades coordinadoras es diversa, persiguen el mismo objetivo de formación para el trabajo con fines de promover la inserción laboral de los-las jóvenes. Probablemente a causa de que el programa *Jóvenes en Acción* es el que lleva más tiempo ejecutándose (desde 2001) y que es un programa nacional, es al que las personas entrevistadas ponen más en el punto de la mira de retos y sugerencias. Una de ellas: la importancia de que los coordinadores sirvan de puente para que las entidades de capacitación se reúnan y creen articulaciones estratégicas en torno al trabajo que realizan. Es una sugerencia que, naturalmente, aplica no solo al SENA, también a las demás entidades que coordinan.

“Creo que como entidad coordinadora el SENA es una muy buena opción, tal vez es de la más claras que tenemos en Colombia en vista de ser la entidad de capacitación por excelencia. A nosotros como entidad de capacitación nos gusta trabajar en el SENA por eso, pero en programas como *Jóvenes en Acción*, siente uno que el SENA está muy atomizado. Como que el programa no termina de ser del SENA, no se lo apropia y uno se da cuenta de eso. Creo además que como coordinador, debería procurar que las entidades de capacitación mantengamos una especie de conexión estratégica. No recuerdo ninguna reunión de Ecaps [entidades de capacitación] en donde se hubiese planteado una estrategia general para todas. Es un vacío a llenar” (Entrevista 15EC12, febrero 7 de 2008).

### **4.3.3. Las articulaciones de los programas**

Un vistazo a estos programas permite detectar una dimensión vinculada a la fortaleza institucional de las entidades que intervienen en ellos, tanto las coordinadoras como las operadoras. Es importante que, además de cumplir con los requisitos que demanda la planificación de los programas, las entidades establezcan articulaciones que enriquezcan las ofertas. Estas articulaciones pueden ser de dos tipos. Las horizontales (con otras

instituciones en el contexto local, con unidades productivas y de servicios) y las verticales (con programas o sistemas públicos de acción social, de educación o de capacitación laboral). El conjunto de estas articulaciones, brinda un interesante panorama de las estrategias institucionales, para consolidar legitimidades y actuar más integralmente.

Entre las articulaciones horizontales, las que se realizan con lugares de trabajo resultan cruciales, porque conducen a acciones pertinentes en relación con la demanda del mercado de trabajo; éstas son desarrolladas en diferentes etapas: a) durante el diseño y la preparación del curso, b) en la ejecución propiamente dicha de la actividad de capacitación y c) posteriormente, en el período de inserción laboral. En este sentido la articulación de la Red de Entidades de Capacitación de Medellín es la experiencia más exitosa a nivel nacional.

“La red lleva aproximadamente ocho o diez años funcionando, ha sido un acuerdo de voluntades. No ha tenido personería jurídica ni aparece como ente jurídico. Cuando se empezó a consolidar fueron quedando las entidades que querían estar. Las ocho o nueve entidades que están hoy tienen una gran fortaleza y participan en la red no solo como entidades de capacitación... esta red funciona para otros proyectos con población desplazada, con reinsertados, con población vulnerable” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008)

“El trabajo en red garantiza tener una buena estructura administrativa, basada en los aprendizajes de las entidades miembros. También permite contar con personal suficiente para que se puedan distribuir las funciones. También facilita buenos niveles de información, en que todo está claro y se puede planear y coordinar todas las actividades en el caso de la Red de Entidades de Medellín, todo salió bien porque había personal idóneo y suficiencia en recurso humano y técnico... si a alguien en la red le faltaba algo, alguna entidad miembro lo podía apoyar, entonces, nunca estuvimos, como se dice, “embalados” por salones, por docentes... En red es muy fácil trabajar y coordinar.” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008)

Es notable cómo, solo en Medellín existe una articulación en red de este tipo; su experiencia en la ejecución del programa *Joven Competitivo* puede considerarse como un caso exitoso de trabajo en red. Para el caso del programa *Jóvenes Con Futuro* y, principalmente, *Jóvenes En Acción* existe una separación entre los actores que proponen y deciden sobre los cursos y quienes los ejecutan, lo que establece una desarticulación de

horizontalidad. No obstante, la estrategia implementada por el programa *Jóvenes Con Futuro* de no recurrir a la licitación pública sino de establecer convenios de cooperación interinstitucional, asegura un compromiso mayor por parte de las entidades de capacitación, quienes por no operar bajo la figura de contratación asumen responsabilidades con la calidad y pertinencia de los programas y currículos.

Las entrevistas realizadas muestran que entre las entidades suele existir una lógica de competencia en el mercado de las licitaciones y aún en la propia ejecución de los programas, expresando una desarticulación entre las entidades capacitadoras entre sí y, en ocasiones, con las coordinadoras.

“Nosotros conocemos las otras entidades de capacitación, pero no nos sentamos a trabajar con ellas, ni nada... Cada una tiene sus especificidades... Cada una realiza sus contratos de manera independiente”. (Entrevista 1EC42, septiembre 10 de 2007).

Particularmente en el caso del programa *Jóvenes en Acción*, en el que las convocatorias se realizan por licitación pública, prevalece una competencia entre las entidades que, en ocasiones, resulta más destacada que la calidad de las instituciones:

“Todos competimos, a veces de manera desigual. Por ejemplo, es muy difícil competir con una universidad. Cuando a una universidad se le ocurre participar como entidad de capacitación, lleva todas las de ganar. Las entidades pequeñas no podemos competir a ese nivel. Pero, ahí gana no solamente el que cumple con los términos de referencia sino también el que cobra más barato” (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008).

En el año 2006 el programa *Jóvenes en Acción* se focalizó en la población en situación de desplazamiento y afrocolombiana. La ausencia de este tipo de población para llenar los cupos disponibles ocasionó en algunas ciudades una competencia entre las entidades para captar a los-as jóvenes aptos para participar de esta convocatoria. Es una evidencia de la falta de una completa articulación al interior de este programa, en al menos lo concerniente a la Unidad Coordinadora y las entidades ejecutoras.

“La divulgación del SENA de la convocatoria del 2006 entre los jóvenes no produjo como resultado que llegaran los-as jóvenes, hubo que buscarlos por toda la ciudad para llenar los cupos... Tuvieron que recurrir a la lista del SENA, a bases de datos, ocurrió que desde el

SENA nos comenzaron a mandar listar por e-mail de 20, de 30 estudiantes, las mismas listas a todas las demás entidades, eso nos puso a estar peleándose por esos muchachos porque el programa te dice aquí debes buscarlos y no se puede incumplir... Fue algo que me pareció muy bochornoso" (Entrevista 19EC13, febrero 13 de 2008).

De otra parte, las articulaciones verticales que las entidades que participan sostienen con otros programas o con instituciones más amplias a nivel regional, nacional o internacional, señalan el grado de aislamiento o integración institucional, y pueden considerarse indicativas de su aporte, así como también pueden indicar la mayor o menor probabilidad de permanencia en el tiempo. Un ejemplo de articulación vertical es el traslado del programa *Jóvenes en Acción* desde la Presidencia de la República al Ministerio de la Protección Social, en cabeza del SENA. Algunas de las principales ventajas que se obtuvieron de esta articulación fueron el prestigio, reconocimiento, seriedad y experiencia del SENA, su gran poder de convocatoria y la reducción de costo en la operación y funcionamiento del programa.

Sin embargo, esta articulación no ha sido totalmente aprovechada. En los cuatro años que el SENA ha estado coordinando el programa (2004 al 2008) este no se ha institucionalizado en la entidad: el programa está sujeto a los recursos del actual gobierno, siendo todavía un subprograma de la Dirección de Empleo y Trabajo; la meta de que el programa fuera uno de los beneficiarios del Fondo Emprender del SENA (ley 789 del 2002), la cual buscaba que los jóvenes a través de las entidades de capacitación presentaran proyectos de unidades productivas para su financiación, no se ha cumplido entre otras por las siguientes razones; entre otras: los cursos ofrecidos actualmente no superan las 500 horas y el programa no maneja un componente de emprendimiento. De otro lado, la infraestructura física del SENA no se ha puesto al servicio del programa, excepto desde el 2007, en que la institución ha estado actuando como ejecutora de los cursos en ciudades como Barranquilla, donde las entidades de capacitación no cumplieron con los términos de referencia y el SENA tuvo que cubrir los cursos disponibles. Otra de las carencias de esta articulación es no haber creado una cadena de formación con los cursos regulares para los-as jóvenes egresados del programa, que se constituyera en un primer eslabón de un proceso de formación continua. Los-as jóvenes no tienen un contacto directo con la entidad coordinadora (SENA) más que a través de la certificación que ella avala.

“En cuanto a *Jóvenes en Acción*, el problema es que pareciera que fuera una isla, queda como un islote, como que no se vincula... el caso es así: la vida normal es que el muchacho consiga su trabajo y bueno... pero de ahí ¿qué más? La idea es que las empresas se comprometan a que el muchacho se siga formando. Pero a mí se me hace que el programa de *Jóvenes en Acción* en el panorama de formación para el trabajo, está como aislado, como que hay que integrarlo a otra cosa.” (Entrevista, 15EC12, febrero 7 de 2008).

Vale agregar que ninguno de los tres programas estudiados está suficientemente articulado con el sector empresarial, de modo que se asegure la inserción laboral exitosa de los-as jóvenes, pese a que al menos uno de ellos hace acompañamiento a la inserción laboral (JC). Si bien el reto de legitimar los programas en el sector empresarial ha sido positivo para las entidades de capacitación porque les ha permitido acercarse a las empresas y comenzar a ser reconocidas por ellas<sup>120</sup>, esos acercamientos no aseguran la inserción laboral. Las entidades de capacitación mantienen contacto con las empresas en la etapa práctica del joven el cual consiste en un seguimiento de asistencia y de cumplimiento de metas. Después de esta fase la entidad no refuerza su contacto con las empresas y en la mayoría de los casos no hace seguimiento al joven sobre su inserción laboral.

“La lógica de funcionamiento de las entidades de capacitación y la naturaleza de los contratos o convenios que realizan en los programas, no permite un compromiso con la inserción laboral de los jóvenes, ni que se hagan reflexiones sobre los obstáculos que ellos deben enfrentar para gestionar su propia inserción. La inserción de los jóvenes no nos corresponde a las entidades de capacitación. Eso no está concebido dentro del contrato ni dentro del proceso...” (Entrevista 3EC42, enero 30 de 2008).

El Programa *Joven Competitivo para el empleo Sostenible* es el único programa, entre los estudiados, que ha desarrollado un componente de acompañamiento a la inserción laboral. El éxito de este programa se derivó no sólo de la obtención de buenos resultados en la capacitación de los-as jóvenes participantes sino también sus posibilidades de articularse con la Alcaldía de Medellín y mostrar la conveniencia de este tipo de programas en la ciudad. En este sentido, su ‘continuación’ en el programa *Jóvenes con*

---

<sup>120</sup> En algunos casos, las entidades han sido solicitadas para dar capacitaciones empresariales

*Futuro* de la Alcaldía es una muestra del éxito de la articulación vertical de este programa y de la gestión oportuna de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia con el gobierno local.

#### **4.3.4. La participación en la elaboración de cursos y currículos**

En ninguno de los programas estudiados se cuenta con una infraestructura propia para la capacitación (no cuentan con aulas, equipos planta docente propia). Esto se explica, como se señaló en la clasificación preliminar, porque se trata de programas temporales que -por esa característica- deben recurrir a la asociación o contratación con entidades operadoras. Los tres programas siguen un modelo de gestión orientado por unidades coordinadoras centralizadas. Para el caso de *Jóvenes en Acción*, esa coordinación estuvo a cargo hasta 2003 de la Red de Apoyo Social de la Presidencia de la República y desde 2004 a cargo de la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA. Por su parte el programa *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible*, estuvo coordinado por la Unidad Técnica Administrativa y Financiera (UTECAF) la cual se ocupó de la integración de la Red de Entidades de Capacitación encargada de planificar y ejecutar el programa. Finalmente, el Programa *Jóvenes con Futuro* es Coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín.

La participación de las Entidades de Capacitación en el programa *Jóvenes en Acción*, a excepción de la prueba piloto en el 2001, la cual se desarrolló por invitación, las demás convocatorias se han desarrollado mediante licitación pública; algunas de las entidades invitadas a participar manifiestan:

“En la primera licitación de *Jóvenes en Acción* nos interesó participar por muchos aspectos. Primero porque era trabajar con jóvenes; segundo, por enfrentar el reto del desempleo, por el interés del programa de darle la oportunidad de insertarse al mundo laboral a jóvenes desempleados. Otro punto importante es que permite a las entidades ofrecer un componente de práctica empresarial que implica el reto de desempeñar muy bien el rol de puente entre los jóvenes formados y las empresas” (Entrevista 22EC12, diciembre 11 de 2007).

Durante las primeras convocatorias que manejó la Presidencia existía la flexibilidad por parte de las Entidades de Capacitación en la oferta de los cursos; había un criterio un tanto diferente. Las entidades eran quienes proponían los cursos a partir de su experiencia y trayectoria; ahora el SENA es el único encargado de la planificación. Para la licitación pública diseña los cursos que según las mesas sectoriales y el observatorio laboral del SENA son pertinentes para responder a las necesidades del mercado; las entidades poseen la libertad de evaluar cuáles de los cursos ofertados se ajustan al pliego de peticiones que para cada convocatoria el programa elabora.

“En las convocatorias coordinadas por la Presidencia se le pedía a las entidades que ofertaran los cursos, la única exigencia era que esas propuestas estuvieran en el marco nacional de ocupación. Cuando el SENA comienza a coordinar ellos definen cuáles cursos ofertar. Pensamos que aunque el SENA respalda la pertinencia de los cursos que propone con todos sus estudios y aunque son válidos, son cursos que en ocasiones las empresas no están necesitando. Nos piden cursos que aquí no estaban solicitando, de pronto en otras ciudades sí, pero al menos en Bogotá, no. Cursos que permanente nos solicitan las empresas: auxiliar de oficina, auxiliar administrativo, ayudante de biblioteca... Esos no los solicita el SENA, aunque sabemos que son necesarios por la demanda de las empresas” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

En las entrevistas realizadas se manifiesta de manera unánime el interés que poseen las entidades de capacitación de que sus observaciones sean tenidas en cuenta a la hora de planificar los cursos del programa; es de resaltar que muchas de las entidades poseen un contacto directo con las empresas y tienen información de primera fuente sobre los perfiles laborales que las empresas necesitan.

“Creo que para las nuevas convocatorias se debería tener más en cuenta las necesidades de las empresas que conocemos las entidades de capacitación. Obviamente por transparencia, por reglamentación de la ley 80, el SENA no nos consulta, pero sería pertinente generar un espacio de consulta inicial en que las entidades pudiéramos inscribir los cursos o simplemente informar que un curso es pertinente porque tenemos solicitudes de practicantes” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

Es claro que este tipo de situaciones son resultado de mecanismos legales propios de la licitación pública con el Estado, que aunque aseguran transparencia riñen con las necesidades de todos los agentes participantes de un proceso. En cambio, el programa

*Joven Competitivo para el Empleo Sostenible* al basarse en un modelo de participación en donde las entidades que planifican los cursos son también quienes los ejecutan, asegura un manejo horizontal de la información sobre los requerimientos de las empresas, lo que permite que exista una oferta diversificada. *Joven Competitivo* desarrolló un modelo basado en el trabajo en red y el programa *Jóvenes con Futuro* se plantea como un proceso de cooperación interinstitucional.

Estas situaciones muestran que la elaboración de los currículos de los cursos no es consensuada. En la educación para el trabajo uno de los aspectos de mayor relevancia es que exista una adecuación entre los contenidos y objetivos de aprendizaje, la duración del curso, la articulación entre la enseñanza teórica y la práctica, y entre los conocimientos generales y los específicos. Estos aspectos son especialmente relevantes en el caso de la población focalizada por estos programas. Los contenidos y objetivos de los que se parte deberían tener en cuenta el perfil social y cognitivo de los jóvenes.

De acuerdo a Gallart y Jacinto la articulación entre teoría y práctica debe realizarse en un adecuado balance para superar la mera ejecución técnica y habilidad manual; dado que el aprendizaje práctico es especialmente motivador para estos-as jóvenes, debe partirse de él y desde allí ir construyendo los conocimientos teóricos, complejizando el saber empírico, formalizándolo para ir apuntando a competencias más transversales, aplicables en distintos contextos de resolución de problemas<sup>121</sup>. No obstante, como hemos visto, las entrevistas realizadas revelan que estos criterios no son los que guían la elaboración de las propuestas de los cursos, al menos en el caso de *Jóvenes en Acción*. Cuando las entidades coordinadoras condicionan los contenidos de los cursos y las competencias a desarrollar, las entidades de capacitación deben decidir cuáles de esos currículos prediseñados pueden ofrecer según sus capacidades de infraestructura y de recurso humano, lo que arroja como resultado una desarticulación entre los proponentes de los currículos y sus ejecutores. En el programa certificado por el SENA las entidades de capacitación no tienen ninguna participación en la adecuación de los contenidos a objetivos del aprendizaje, por lo cual su labor se desplaza hacia la mera ejecución de la capacitación no centrándose activamente en los asuntos concernientes a la reflexión sobre la articulación entre teoría y práctica, que se debería de su participación en la formulación de los currículos.

---

<sup>121</sup> GALLART, María Antonia; JACINTO, Claudia. *Op. Cit.* p. 81.

#### 4.3.5. El papel de los-as docentes

Las prácticas educativas que se generan en los programas de formación para el trabajo están guiadas por la intención de aportar soluciones a situaciones como el desempleo, la exclusión del sistema educativo formal y promover la integración social de los-las jóvenes que participan. En esas prácticas la relación *educador - educando* recoge las interacciones cotidianas de los sujetos, lo que es fundamental para la construcción del conocimiento práctico, debido a que se ponen en juego elementos como: la idiosincrasia, las dinámicas de supervivencia, los referentes culturales, los acumulados históricos, las experiencias, los saberes, pero también intencionalidades de transmisión del conocimiento y de los discursos que interesan a los programas de formación para el trabajo. De este modo, el (la) educador(a) es para los jóvenes el referente inmediato del saber adquirido. Por lo tanto, el rol de los-as educadores resulta imprescindible. Un egresado de uno de los programas comentaba:

“Los profesores fueron excelentes. Ellos sabían calmarnos. Sabían llevar a cada grupo a su nivel, mostrar que si estábamos allí era por un objetivo: aprender... Invitaban a que aquello nos sirviera de experiencia, a no estar allí solamente porque nos dieran un cartón o porque nos daban plata sino también porque esto nos iba a servir de experiencia para un futuro. Eso lo teníamos que ver reflejado. Ellos nos decían que el hecho de que nosotros no tuviéramos para los buses y en muchos casos que ni tuviéramos para comer, no lo teníamos que ver reflejado allí, que nosotros teníamos que cambiar esa mentalidad que teníamos. Eso era muy bonito en ese entonces. Los profesores fueron excelentes” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

En los programas estudiados a los-as educadores se les llama de diferentes maneras: *docentes, instructores, formadores, tutores*; en cualquier caso tienen en común su papel formador. Aunque sean llamados-as de diferentes maneras, su papel como pedagogos es fundamental porque son quienes concretizan el proceso educativo de los-las jóvenes, por lo tanto, manejan de primera mano la información concerniente a la realidad de los-as jóvenes; sus discursos, sus expectativas, sus cotidianidades. Sin embargo esa información no es sistematizada y en consecuencia esa información no existe para el diseño de los programas.

“Hay docentes muy buenos, que se meten en el mundo del muchacho, si el muchacho no llega al curso, el docente lo llama a la casa... a veces, hasta el mismo docente le da para los pasajes o gestiona con la misma entidad para que se le colabore a los jóvenes que tiene caso de pobreza extrema”. (Entrevista, 11CO11, febrero 19 de 2008).

Muchas veces los docentes terminan siendo generadores de inserción laboral:

“Hay docentes que se involucran tanto que empiezan a identificar a los jóvenes más comprometidos con su proceso, a los que ellos ven que verdaderamente desean progresar... entonces les colaboran para que se inserten en empresas que los mismo docentes conocen, ya que los docentes son un puente directo con las empresas.” (Entrevista, 11CO11, febrero 19 de 2008).

Generalmente cada entidad de capacitación dispone por cada grupo de estudiantes de un docente para la capacitación en el oficio y otro para el componente de proyecto de vida o formación humana. Los docentes para la capacitación en el oficio deben tener experiencia en dicho oficio y en docencia de manera excepcional se aceptan docentes sin evidencias de adiestramiento formal, cuando demuestran una experiencia equivalente y la entidad logra justificar ante la entidad coordinadora la dificultad de encontrar otros candidatos en el mercado. El docente a cargo del proyecto de vida o formación humana generalmente tiene formación en ciencias sociales o ciencias de la educación y experiencia en el manejo educativo con jóvenes.

En el caso de los tres programas estudiados las entidades de capacitación han tenido autonomía en el proceso de selección y contratación de estos educadores, siempre y cuando han garantizado una atención de calidad a cada uno de los grupos y han cumplido con los términos de referencia de los contratos o convenios según sea el caso. Es de resaltar que en los términos de referencia de los programas no se sugiere ningún tipo de contratación para los docentes. Se asume que las entidades o bien emplean a sus docentes de planta o contratan nuevos docentes a propósito del programa. La mayoría de los docentes que participan en los programas no son los profesionales de planta de la entidad de capacitación, sino que son docentes independientes contratados por prestación de servicios, en algunos casos en condiciones de precariedad laboral por que

la remuneración económica no es adecuada. Uno de los funcionarios de una entidad coordinadora de Jóvenes en Acción afirma:

“A las entidades coordinadoras se les escapa de las manos saber quién es el docente, queda en manos de las entidades de capacitación la búsqueda y contratación del docente. Muchas instituciones pagan muy barato. Me da mucha tristeza que esos docentes sean tan mal pagos, cuando se trata de un programa tan bonito... como supervisor uno sabe que el docente la “pone toda”. He conocido entidades que pagan 10.000 pesos la hora, otras en que paga 7.000 u 8.000 pesos la hora, ¿qué es esto? Y en todos los casos docentes son todos pilosos. (Entrevista 11CO11, febrero 19 de 2008).

Uno de los funcionarios que ha participado en los programas *Joven Competitivo* y *Jóvenes Con Futuro* afirma:

“La Red de Entidades de Capacitación de Medellín ha tratado de estandarizar el pago a los docentes, eso está alrededor de 13500 y 15500 pesos la hora. La Alcaldía de Medellín en el programa Jóvenes con Futuro al menos verifica que se le brinden buenas condiciones al docente, que no se le explote; ellos han tratado de fijar un valor estándar para los docentes, pero a la larga el pago libertad de cada entidad el pago. A uno le da tristeza, yo me doy cuenta de entidades que pagan hora docente a 7000 mil pesos. Eso es una explotación. Eso no es nada, aunque ellos hacen mucho”. (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008).

Si bien existe coincidencia en que el rol de los-as docentes es imprescindible, son paradójicamente los actores que llegan a estar en una situación de precariedad. Es relevante considerar que de la labor de los-as docentes se desprende en buena parte el asunto de la calidad de la formación impartida por las entidades de capacitación; por eso mantenerles actualizados es de suma importancia. En este sentido, un 60% de las entidades manifiestan ofrecer capacitación pedagógica permanente a los-as docentes que participan de estos programas, tengan o no vinculación laboral con las entidades. Sin embargo, sólo el 11% capacitan a sus docentes en estrategias de atención a poblaciones vulnerables.

La experiencia parece indicar que es relevante realizar un acompañamiento riguroso por parte de los programas a los-as docentes, exigiendo a las entidades capacitadoras no

solamente unos perfiles adecuados sino también condiciones laborales coherentes con su importante labor, considerando que son quienes concretizan las acciones de formación y que su desempeño tiene impacto a mediano y largo plazo en las trayectorias biográficas de los-as jóvenes, desde las prácticas pedagógicas y en cuanto a la permanencia en el tiempo de las competencias generadas.

#### **4.3.6. La percepción que se tiene de los-as jóvenes**

Los-as jóvenes han sido caracterizados-as desde los programas, a rasgos generales, de la siguiente manera: son jóvenes en el rango de edad de 16 a 30 años, de estrato socioeconómico 1, 2 y 3 (o Sisbén 1, 2 y 3); han sido excluidos del sistema educativo formal y se encuentran desempleados al momento de tomar los cursos. Otra característica es que estos-as jóvenes habitan zonas pobres y marginadas. En algunos casos sobreviven de manera precaria con falta de equipamientos colectivos y en familias numerosas. El programa *Jóvenes en Acción* se ha focalizado a jóvenes en condición de desplazamiento y afrodescendientes, además no exige ningún grado de escolaridad particular. Entre tanto, *Joven Competitivo* y *Jóvenes con Futuro* exigen unos años mínimos de bachillerato. Los tres programas se orientan a jóvenes que no han pertenecido a grupos armados.

“En general, son muchachos de familias con condiciones económicas complejas y difíciles, donde hay pocas oportunidades para estudiar, aún menos para ir a una universidad... Son familias muy pobres; generalmente la figura paterna está muy desdibujada”. (Entrevista 6EC62, enero 29 de 2008)

“Entre los jóvenes hay casos de hacinamiento en los hogares, ocho y nueve personas viviendo en una habitación. Así es muy complicado. Algunos deben caminar hasta 10 kilómetros para desplazarse al lugar de estudio porque no tienen para los pasajes. Uno los veía llegar a clases juagados del sudor.” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008)

A pesar de estas caracterizaciones estereotipadas, la población objetivo de los programas es amplia e incluye perfiles heterogéneos. Aunque los-as jóvenes comparten algunas de estas características mencionadas, se diferencian entre sí substancialmente. Su composición familiar es uno de los aspectos sociales que les diversifica. Los-as mismos

entrevistados de las entidades resaltan que los-las jóvenes usuarios de los programas viven en hogares diversos: algunos en familias monoparentales, otros en familias ampliadas, muy pocos en familiares nucleares; de otro lado, la mayor parte de las jóvenes son madres y algunas de ellas son cabeza de hogar.

“La mayoría de las niñas son madres solteras y de muy bajos recursos. Uno llega a saber muy poco de ellos, pero si llega a saber que realmente son familias muy pobres, con muchos inconvenientes. Algunos se esforzaron por salir adelante, otros no”. (Entrevista 24EC11, diciembre 12 de 2007)

También, según algunos funcionarios de las entidades de capacitación, los-las jóvenes manifiestan diferentes expectativas ante el programa. Los entrevistados informan que algunos jóvenes tienen deseos de salir adelante, otros en cambio son obligados por sus familias o asisten a los programas por no quedarse en la casa. En cualquier caso los funcionarios de las entidades de un lado no tienen completo conocimiento de las realidades de los jóvenes y de otro lado, dejan entrever que los programas estarían limitándose a hacer asistencialismo:

“En muy pocos casos los jóvenes quieren realmente salir adelante. Tal vez son las mujeres las que sí desean estudiar, pensando en un mejor futuro para ellas y sus hijos. El resto está solamente estudiando por no quedarse en la casa, para poder aprovechar la oportunidad de aprender cualquier cosa, a veces no porque se vayan a poner a trabajar o por el subsidio que les da el programa, a veces ocurre que, vienen a estudiar, terminan y siguen en la misma esquina, esperando que otro día salga otro programa o a ver qué les van a regalar”. (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008)

De otro lado, muchos-as jóvenes acuden a los programas con graves problemas de autoestima, con carencias afectivas marcadas; muchas veces debidas a sus condiciones de vida, que no pocas veces están mediadas por la conflictividad y el maltrato intrafamiliar. Incluso, se han registrado casos de jóvenes con graves casos de desnutrición. Son realidades que retan a los programas a ofrecer un acompañamiento psicosocial efectivo y diverso, ya que las situaciones que llegan a presentarse no escapan a las cotidianidades de la población focalizada. Una de las funcionarias entrevistadas comentó:

“Hay situaciones con estos jóvenes que son muy difíciles. Aquí tuve una niña que se sentó llorando y no me contaba qué le pasaba. Al final se desahogó y me contó que su novio la estaba esperando porque la iba a obligar a abortar... Son momentos difíciles que no escapan al desarrollo del programa... Pero en ningún lado te dicen cómo actuar ante eso...” (Entrevista 4EC43, enero 28 de 2008).

No todos los-as jóvenes que llegan a estos programas tienen las mismas experiencias de vida, aprendizajes y trayectorias. Desde el punto de vista educativo los-las jóvenes también se diferencian en las competencias básicas que poseen (niveles de lectoescritura, matemáticas y competencias comunicacionales). Una de las egresadas del programa *Jóvenes en Acción* afirma:

“Cuando estuve en el programa yo no tenía hijos, pero veía que la mayoría de las compañeras ya tenían uno o varios; ellas contaban que estaban solas, sin los papás de sus hijos, decían que querían salir adelante y trabajar para mantenerse a sí mismas y a sus hijos. Muchas ni habían terminado el bachillerato... Yo no estaba en esa situación, yo había terminado el bachillerato, pero estaba desempleada... Por eso me metí al programa”. (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

Las expectativas puestas en el programa también son diversas, algunos-as jóvenes llegan al programa buscando “salir adelante” laboral y académicamente, otros porque sus familias les “obligan” a “hacer algo con sus vidas” y en ciertos casos de personas con mayores necesidades económicas, en busca de los subsidios de transporte y alimentación que en algunos momentos han aportado los programas. Una egresada comenta:

“Cuando estuve en el programa *Jóvenes en Acción* sólo había subsidio de transporte para los desplazados. Era muy difícil no tener ese subsidio. Yo estudiaba con mi hermano y nos tocó muy duro. Teníamos que madrugar mucho e irnos a pie. Para los desplazados a los que sí les daban el subsidio, eso sí les servía mucho... A algunos eso se les iba en los pasajes, porque vivían muy lejos, pero otros se lo ahorran para comprar mercado en sus casas” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

Esta heterogeneidad de la población objetivo plantea el desafío de desarrollar estrategias diferenciales de intervención, en función de sus necesidades específicas. Los-as jóvenes en condición de mayor marginalidad necesitan mayor reforzamiento de habilidades

básicas y de competencias sociales e interactivas, a través de intervenciones más largas y con mayor énfasis en la socialización. En el otro extremo, jóvenes con niveles de escolaridad mayores pueden ser objeto de intervenciones más cortas y con énfasis en la adquisición de experiencia laboral, que es una cuestión frecuentemente señalada como el déficit principal para el ingreso al trabajo de este subgrupo de jóvenes. Sin embargo a pesar de existir perfiles de entrada diferentes de los-as jóvenes, en los tres programas estudiados persiste una tendencia a homogenizar la intervención que se les ofrece, y no se atienden sus necesidades específicas. Esto es consecuencia de la carencia de una mirada integral y contextualizada de los-as jóvenes y las familias. El 95% de los-as funcionarios entrevistados desconocen aspectos centrales de la vida de los-as participantes de los programas. Asuntos como nivel de su participación política, conocimiento de las normas, ejercicio de su ciudadanía, participación en organizaciones sociales tienden a ser pasados por alto por parte de las entidades ejecutoras, aún cuando programas como *Jóvenes con Futuro* han pretendido abordar esas realidades. Asumir estos elementos como parte del proceso de ejecución de los programas supone comprender el proceso de exclusión al que se ven sometidos los-os beneficiarios de los programas. Hace falta incorporar en la planificación y ejecución de estos programas un concepto amplio de juventud, que involucre elementos de la equidad y que integre a los-as jóvenes como sujetos de derechos.

#### **4.3.7. La focalización de los programas**

En términos generales, la focalización de los programas puede ser considerada exitosa. Aunque persisten dificultades para captar a los-as jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, es claro que los-as asistentes son jóvenes con carencias educativas y sociales. No obstante, las capas de jóvenes con mayores niveles de pobreza, con pocas competencias básicas, tienden a ser excluidos aún de estos programas. Esto es así porque algunos de los mecanismos puestos en juego en la ejecución plantean tensión entre focalización y selectividad. Esta tensión está relacionada con que, para mejorar la eficiencia, a la entidad de capacitación se le paga en proporción a los-as jóvenes retenidos a lo largo del curso, importando poco en ocasiones si el joven tuvo un perfil de entrada marcado por carencias que en el proceso fueron siendo superadas o si al momento de egresar su perfil de salida significó mejorar sus competencias básicas y

sociales. Incluso, a las entidades poco les ha interesado sistematizar si el joven ha mantenido su puesto una vez terminada la práctica. El riesgo de este mecanismo ha sido evidenciado en la investigación: en la medida de las posibilidades, las entidades de capacitación procuran seleccionar jóvenes que estén en condiciones de obtener el empleo, o al menos de ser retenidos durante el curso, eso es, seleccionan a los-as *mejores* jóvenes, aquellos-as con más altos niveles de escolaridad y, por lo tanto, con un buen manejo de competencias básicas. Obviamente, este mecanismo acrecienta las posibilidades de acoger jóvenes de niveles socio-educativos mayores, excluyendo por tanto un grupo importante de jóvenes a quienes estos programas realmente se focalizan.

“Las entidades de capacitación deberíamos realizar el proceso de selección de los jóvenes. Eso garantiza el éxito para las entidades. Cuando lo hemos hecho se ha realizado a través de exámenes, entrevistas y orientaciones vocacionales... eso ha sido un éxito. Inclusive, porque ha permitido que se inserten laboralmente más jóvenes. Cuando las entidades coordinadoras son las que realizan el proceso de selección (y nos mandan los jóvenes a las entidades) entonces nos llega un paquete de muchachos que pueden venir de cualquier lado...” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008).

Si bien las entidades y los programas engrosan cifras de beneficiarios-as, persiste una práctica de exclusión y una centralización del proceso en los intereses de las entidades. En consecuencia, es indispensable realizar una buena caracterización de los perfiles de los-as beneficiarios, con el fin de obtener datos de focalización pertinentes respecto a los distintos subgrupos jóvenes.

La experiencia que vivió el programa *Jóvenes en Acción* en la convocatoria 2006, cuando incluyó la población en situación de desplazamiento y afrocolombiana y ésta no acudió de la forma esperada a los cursos propuestos, evidenció una decisión de focalización en que no se instrumentalizaron estrategias de comunicación y de reclutamiento adecuadas, o bien, la oferta no atrajo a la población a la que se apuntó y, por tanto, se trató de una focalización mal planeada.

“Cuando el SENA decidió enfocar el programa hacia la población desplazada y afrocolombiana, fue muy complicado porque la gente no apareció. A las instituciones nos tocó buscar a los alumnos, coger el teléfono y empezar a buscar jóvenes. Eso fue algo muy desgastante. Al final fueron muy pocos los desplazados y afrocolombianos. Al SENA le

tocó repartir listas de jóvenes entre las entidades para empezar a ubicar muchachos que ya habían estado en el programa, para que volvieran... de cualquier forma había que llenar esos cupos..." (Entrevista 11CO11, febrero 19 de 2008).

Plantear unas estrategias de intervención basadas en las necesidades específicas de los-as jóvenes parecería ser una alternativa idónea para lograr una adecuada focalización. El primer asunto a considerar es que si los programas van a continuar atendiendo a un heterogéneo grupo de jóvenes fortalecer o implementar un componente de nivelación de competencias básicas es ineludible. Los programas *Joven Competitivo* y *Jóvenes con Futuro* han concebido un componente inicial de nivelación de competencias básicas que no ha existido en *Jóvenes en Acción*. En los dos primeros este tipo de componente ha integrado parte de la estrategia de focalización de los programas en la población de jóvenes atendidos.

Este componente ha pretendido desarrollar en los-las jóvenes sus habilidades mentales básicas, aquellas que tienen directa relación con sus niveles de comprensión, análisis, síntesis y su capacidad de abstraer y representar modelos que pudiesen llegar a ser replicables en cualquier área de su entorno. En el caso de *Joven Competitivo* la ejecución de este componente tuvo una intensidad de 60 horas y en *Jóvenes con Futuro* 300 horas (que se adicionan al componente de competencias ciudadanas). La ausencia de estos componentes en *Jóvenes en Acción* evidencia el poco interés de sus planificadores en nivelar los perfiles de entrada de los-as jóvenes participantes. Si bien el SENA ofrece una capacitación eficiente en términos del conocimiento del oficio, se le critica no haber aún desarrollado una atención integral a los-as jóvenes que atiende, que por su perfil, pueden ser desde jóvenes sin ningún tipo de educación hasta jóvenes con estudios superiores. Adicionalmente, la reducción de la intensidad horaria de su componente de Proyecto de Vida hace más problemática su situación con miras a responder adecuadamente a las necesidades de la población a la que se focaliza.

#### **4.3.8. La inserción laboral de los-as jóvenes**

El componente socio-laboral que desarrollan los programas está emparentado con el seguimiento a la inserción de los-as jóvenes. La inserción laboral requiere un espacio

específico de reflexión, de aportes de información y hasta una capacitación especial de orientación en el mundo socio-laboral, para que no queden los-as jóvenes excluidos en las prácticas de selección de personal. En los tres programas estudiados este componente se ha desarrollado, y ha incluido información sobre: el mercado de empleo, la exploración de las decisiones ocupacionales-vocacionales, el acercamiento a las pautas y reglas del juego de una 'cultura del trabajo formal', conocimiento sobre los derechos y los deberes de los trabajadores, así como normas de higiene y seguridad laboral. En general, luego de la formación en el oficio, este componente es considerado por los-as jóvenes como uno de los aspectos más positivos de los programas, pues es el espacio para aprender a desenvolverse en el mundo real.

“Ahí le enseñan a uno cómo debe ir vestido a las entrevistas, porque uno a veces cree que está bien ir de tal forma y resulta que no... A uno le enseñan cómo son las cosas en las empresas, que uno debe saberse vender..., hablar bien, verse bien” (Entrevista 27EC13, octubre 9 de 2007).

En todos los casos las entidades consultadas manifestaron unánimemente alta valoración por este componente, lo cual tiene impacto positivo dentro del proceso formativo. No obstante, en este componente de acompañamiento socio-laboral las dificultades aparecen precisamente en el lugar en que este acompañamiento se hace más crucial y es en el momento en que los-as jóvenes egresan de los programas y deben buscar alternativas de empleo. Las dificultades de inserción laboral no se relacionan sólo con la falta previa de capacitación sino también con la falta de una red social de donde pueda provenir un empleo y, en ocasiones, por la estigmatización que algunas empresas hacen de los-as jóvenes.

“En las prácticas uno manda sus mejores estudiantes a las empresas privadas, esperando que se abran paso allá y hasta de pronto los dejen trabajando; a los que van más regularcitos se los manda a las empresas del estado. Pero en las empresas privadas la imagen vale mucho. Algunas empresas nos han dicho: 'mándemelos bonitos, bien presentados, de ojos claros'. Uno a veces por la necesidad de ubicarlos y que les den buenas garantías se aguanta eso, pero es algo complicado. He tenido empresarios que me han dicho: 'No nos gusta que nos mande gente de color o con familia complicada'. Una vez llegó un muchacho furioso de una entrevista y nos dijo: '¿Ustedes para qué me mandaron allá, si de entrada sabían que si soy evangélico a mi no me reciben?'. Es muy complicado

porque ellos pueden pensar que la discriminación empieza desde acá...” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008).

Por eso el tema del acompañamiento posterior es relevante por el tipo de poblaciones a las que se dirigen estos programas y es la razón de que el acompañamiento posterior a la capacitación se torne prácticamente indispensable. Esto no sólo incluye la intermediación con un lugar de trabajo sino también promover la consecución de puestos de trabajo dignos. Naturalmente, las dificultades son enormes para lograr la inserción laboral de los-as jóvenes egresados, pero eso no significa que el reto no deba ser asumido por los programas. La pregunta es: ¿quién debe asumir el reto promover la inserción laboral de los-as jóvenes que egresan, las entidades de capacitación o las entidades coordinadoras? De un lado las entidades coordinadoras afirman que deben hacerlo las entidades de capacitación en vista de que son ellas las que intervienen directamente al joven, mientras que las entidades de capacitación afirman que ellas no son más que ejecutoras de la formación y que al no poseer los recursos para promover la inserción, la responsabilidad recae sobre los coordinadores. En esta investigación se ha comprobado que se trata de un debate que no se ha establecido y que revela la falta de reflexiones sobre los procesos y resultados de algunos de estos programas; no existe acuerdo entre quienes o en qué medida deben hacerse responsables del reto de la inserción laboral de los-as jóvenes.

“La inserción laboral no está concebida dentro del contrato ni dentro del proceso... No nos compete a las entidades de capacitación. Nosotros terminamos siendo un *outsourcing* de las entidades coordinadoras. Son esas las que deben propiciar las condiciones para la inserción de los jóvenes. Es nuestra obligación conseguirles a todos sus prácticas, pero no podemos hacer más. Es cuestión de corresponsabilidad.” (Entrevista 3EC42, enero 30 de 2008).

En efecto, si bien los resultados arrojados por los estudios estadísticos de algunos de los programas han mostrado que la capacitación ha servido para insertar laboralmente a los-as jóvenes, esos niveles de inserción han tendido a ser precarios y temporales. De otro lado, el 30% de las entidades entrevistadas afirman realizar durante los siguientes 6 meses después del egreso un seguimiento a la situación laboral de los-as jóvenes; pero se trata de un seguimiento informal, en la mayoría de casos no sistematizado y por tanto, no oficial.

“Los seguimientos que hacemos son de corto plazo... En ese corto plazo los pelados sí consiguen trabajo; lamentablemente para muchos son trabajos desde la informalidad...Y eso depende además del nivel que el programa le dé al muchacho... Para los muchachos que hacen los cursos y salen semicalificados las cosas van peor, porque a pesar de haber hecho un curso, su perfil es muy bajito y las empresas exigen títulos. Por eso, la inserción laboral de buena calidad no tiene un indicador alto”. (Entrevista 1EC42, septiembre 10 de 2007).

De los programas estudiados sólo uno ha desarrollado de manera completa un proceso de intermediación e inserción laboral, el programa *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible* de la Red de Entidades de Capacitación de Medellín, experiencia en que se tuvieron unos aprendizajes que actualmente se vienen implementado en el programa *Jóvenes con Futuro* de la Alcaldía de Medellín, que en su segunda y tercera cohorte le ha apostado por la intermediación laboral, subcontratando el servicio con entidades especializadas de la ciudad.

En este panorama resulta importante analizar el peso del efecto de la intermediación en la inserción laboral de los-as jóvenes. Es materia sobre la que no existen cifras oficiales y precisas. Surge, por tanto, una serie de preguntas: los egresados y las egresadas que están insertos laboralmente en cada uno de estos tres programas, consiguieron trabajo, ¿por la formación técnica adquirida, por las competencias sociales e interactivas desarrolladas o por el efecto del contacto entre la entidad y la empresa? ¿Pudo tener más peso sus redes sociales en la consecución del trabajo? Determinar estas relaciones según las poblaciones atendidas, los tipos de empresas y los sectores de actividad, y las características de las instituciones capacitadoras, brindaría orientaciones más precisas sobre aspectos a corregir o mejorar en las intervenciones. Es materia sobre la que aún se debe continuar trabajando. En base a un análisis inicial de las entrevistas realizadas podemos conjeturar que uno de los componentes de mayor peso en la inserción laboral podrían ser las competencias sociales e interactivas del joven; pero, paradójicamente, de ser así, esas serían unas competencias no adquiridas en los cursos de capacitación sino que son parte de su acervo subjetivo aún antes de llegar al programa.

#### 4.3.9. El lugar de las empresas en la inserción laboral

Es relevante mencionar que todos los entrevistados en los tres casos estudiados coinciden en señalar que actualmente este tipo de programas gozan de buena reputación entre los empresarios. Afirman que durante las primeras convocatorias los empresarios de todos los sectores productivos manifestaron dudas y recelos por servir de agencias de prácticas a los-as jóvenes focalizados por estos proyectos, pero que en la actualidad existe un apoyo.

Dos de cada tres de los funcionarios de las entidades visitadas afirma que ha evidenciado un compromiso por parte de las empresas para apoyar los programas en calidad de agencias de prácticas. Se afirma que el apoyo que se recibe de las empresas en buena medida se debe a que el nivel medio de los-as jóvenes presenta una formación humana rica en valores y ese es uno de los elementos cruciales al aceptar dar prácticas y sobretodo, en el momento de decidir contratar las empresas.

“La formación humana es muy valorada en las empresas. Cuando los muchachos se destacan en este sentido durante las prácticas es casi seguro que, si existe la vacante, siguen laborando, porque su desempeño se califica como muy bueno. Entonces, ¿qué vemos nosotros como capacitadores? Lo importante no es que el muchacho llegue sabiendo algo muy grande, a lo mejor sale sabiendo mucha o poquita cosa, uno ni sabe, pero si a una empresa le llega una persona íntegra... entonces ahí habrá éxito laboral”. (Entrevista 1EC42, septiembre 10 de 2007).

No obstante, aunque los entrevistados opinan que las empresas observan con buenos ojos estos programas de capacitación, una mirada de contexto muestra que el sector empresarial debe involucrarse con mayor compromiso a este tipo de iniciativas. Hace falta que también la empresa privada no solo apoye la inserción laboral sino también que colabore con el patrocinio de estos programas. Este argumento tiene peso, sobre todo desde la perspectiva de la política pública, que supone la participación activa de los diversos estamentos sociales, entre ellos las empresas.

El reto de involucrar a las empresas es mayor si se tiene en cuenta que, como ocurre en el caso de la ciudad de Medellín, no existe una vocación económica clara, que permita

relacionar de manera directa los sectores económicos con la planeación de los cursos. En este sentido, para el caso de esta ciudad, uno de los entrevistados afirma:

“En el programa *Jóvenes con Futuro* la labor del municipio de Medellín ha quedado corta en el aspecto de involucrar a la empresa privada. Se debe pensar en dos incentivos a las empresas. Esta es una sociedad que funciona con incentivos, porque si bien colaborar en la inserción de los jóvenes desde el apoyo a sus prácticas implica un acto de lo humano, eso se queda en mera retórica, en el discurso de la responsabilidad social, porque el empresario necesita incentivos, para que coopere debe obtener beneficios” (Entrevista 3EC42, enero 30 de 2008).

El tamaño de las empresas es también un indicador relevante para estudiar la relación entre inserción laboral y empresas desde el mismo momento de inicio de la fase práctica; existen indicios acerca de que el rol que los-as jóvenes en su fase de practicantes tienen dentro de la estrategia empresarial difiere según su tamaño. En el marco de las exigencias normativas de la ley 789 de 2003 que condiciona la incorporación de practicantes mediante contratos de aprendizaje, las empresas de menor tamaño estarían tomando practicantes principalmente para bajar el costo de la mano de obra, en tanto en las de mayor tamaño la estrategia de la utilización de practicantes se motivaría en el abaratamiento de la selección y capacitación, y en la sustitución de trabajadores por jóvenes capacitados. Resulta necesario indagar sobre lo que ocurre en cuanto a la inserción cuando las prácticas concluyen y los-as jóvenes egresan de los programas.

De otro lado, uno de los requerimientos sobre la relación empresas e inserción laboral, que podrían brindar elementos de análisis valiosos es generar datos para observar el impacto que han tenido los programas en las propias empresas. Por ejemplo, ¿qué aprendizajes han hecho las empresas respecto a los procesos de selección, capacitación y evaluación de necesidades de recursos humanos a partir de la operatoria propuesta por los programas? ¿Ha habido cambios en las modalidades de gestión y en la productividad, o simplemente se trata de apropiarse de un mecanismo que provee mano de obra a bajo costo? Interrogantes de este tipo resultan especialmente relevantes.

#### 4.3.10. ¿Emprendimiento y empresarismo?

En los programas estudiados prevalecen confusiones y ambigüedades en torno a las posibilidades de generación de autoempleo en los-as jóvenes mediante estrategias de *emprendimiento* y *empresarismo*. En Colombia y principalmente en Medellín los programas de emprendimiento y empresarismo se han convertido en iniciativas que fomentan la creación de ingresos y de empleo productivo y han estado ligados a un modelo de participación de las instituciones gubernamentales y privadas para aumentar la densidad empresarial y fomentar la formación para el emprendimiento. El auge de estas iniciativas –expresado en programas como *Cultura E* (Alcaldía de Medellín) y el *Fondo Empezar* (SENA)-, han incitado una serie de reacciones en la opinión pública que muestran el emprendimiento y el empresarismo como alternativas para la creación de autoempleo por medio de la creación de empresas innovadoras.

Los ejecutores de los programas estudiados se han visto motivados -en algunos casos- a complementar la capacitación ofrecida con algunas charlas o talleres de emprendimiento. Es el caso de dos de los programas estudiados: *Joven Competitivo*, que dentro de sus actividades desarrolló al menos un taller de este tipo; y el programa *Jóvenes con Futuro*. El objetivo ha sido dar la opción a los-as jóvenes de realizar a cambio de una práctica laboral en la empresa, una propuesta de proyecto productivo, la cual sería acompañada y asesorada desde los mismos programas.

Se ha dicho que predominan confusiones y ambigüedades ya que los-as ejecutores de los programas de capacitación al intentar promover el emprendimiento y el empresarismo deben lidiar con las expectativas de emplearse que los-as jóvenes traen –reminiscencia de los patrones de una cultura laboral centralizada en el trabajo por cuenta ajena- y con la imposibilidad de inculcar en unos talleres de pocas horas la formación adecuada que habilite en las competencias que exige una actitud emprendedora<sup>122</sup>. Por lo tanto, puede decirse que no ha existido una estrategia clara por parte de los programas *Joven*

---

<sup>122</sup> Conceptualmente, la actitud emprendedora exige la presencia de algunas condiciones otorgadas por el entorno a través de las instituciones, las redes y los sectores económicos; también involucra el proceso que ha llevado a generar una propuesta productiva innovadora. No son sólo las cualidades del individuo las que permiten la realización de un proyecto emprendedor empresarial, la idea de emprendimiento tiene que ver con el capital social, cultural y económico de una región. Ver: TABARES QUIROZ, Juliana; VERA ACEVEDO, Luz Dinora; et al. *Impacto social y económico de los programas de emprendimiento: cultura E (Municipio) y emprendimiento (SENA) en la ciudad de Medellín*. Medellín. Universidad EAFIT – Grupo de Estudios Territoriales y Sectoriales (ESyT), 2008.

*Competitivo y Jóvenes con Futuro*, desde el punto de vista conceptual y operativo, de implementación de unos componentes que pretendan fomentar el autoempleo a través del emprendimiento y el empresarismo. Si bien han existido casos exitosos de unidades productivas emprendedoras entre los-as asistentes a estos programas, esos casos son muy pocos y pueden, casi, considerarse aislados. Uno de los entrevistados que ha participado en el programa *Joven Competitivo*, afirma:

“En el programa sí se generaron casos de autoempleo, pero no con los indicadores que todo el mundo esperaba. Se proyectó que el 5 o el 10% de los jóvenes desarrollarían proyectos productivos. Pero no se ha llegado a eso, los resultados han sido muy bajitos. Nosotros sí llegamos a tener en el programa jóvenes emprendedores, alguno montó una droguería y otro una papelería, por ejemplo. Pero se pone uno a verlos hoy en día... y descubre que no les fue bien, quebraron o desistieron. Además, nunca abandonaron el deseo de trabajar en una empresa. En ese sentido, uno ve que estos pelaos no están listos para ser emprendedores, ellos se salen de inmediato del esquema del autoempleo y prefieren irse a trabajar a empresas” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008).

En consecuencia, las estrategias de emprendimiento y empresarismo no han sido bien aprovechadas en los programas estudiados. En el caso del programa *Jóvenes en Acción* no ha sido contemplada la incorporación de un componente de emprendimiento, aunque el SENA en diversas ocasiones ha hecho pública su intención de vincular este programa con el Fondo Emprender.

En síntesis, puede concluirse que los-as jóvenes transitan en un contexto sociolaboral que, en cuanto a la demanda de trabajadores, no permite inferir que la capacitación, la intermediación o el emprendimiento solos resolverán los problemas de su inserción laboral. Aunque programas de este tipo sean necesarios, mejorar la empleabilidad de los-as jóvenes demanda un conjunto de acciones y condiciones adicionales en diversos ámbitos que redunden en la mejora de sus condiciones de equidad (estímulos a la inversión económica; promoción social; modernización de actividades productivas y de servicios sociales, capacitación focalizada, formación en desarrollo humano) para lograr resultados positivos.

#### 4.3.11. El proyecto de vida como elemento de integración social

Como ha quedado dicho, el componente de *formación humana* es uno de los valores agregados mejor estimados tanto por los empresarios como por los-as jóvenes y las entidades de capacitación. En cada uno de los tres programas revisados ha estado presente con diversos enfoques e incluso denominaciones (formación humana, proyecto de vida, apoyo psicosocial), pero en todos los casos ha consistido en un elemento de formación y acompañamiento importante que aporta a los-as jóvenes herramientas para la configuración de una identidad social y que toma sentido en sus contextos socioculturales específicos, a través de la mediación de referentes y la influencia de normas y patrones sociales aportados por cada una de las entidades de capacitación.

“En estos programas, realmente, lo menos importante es la capacitación en el oficio, eso viene por añadidura, ese es el valor agregado. Lo más importante es la formación humana”. (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

El componente *Proyecto de Vida* es pensado como un articulador de la identidad personal y social; se establece en la perspectiva de un futuro deseado por los-as jóvenes, nutrido por los patrones de un modelo ideal sobre lo que ellos-as esperan o quieren ser, que toma forma concreta en su disposición real y sus posibilidades subjetivas y materiales de lograrlo, definiendo sus relaciones hacia el mundo y hacia sí mismos-as, y su razón de ser como sujetos en un contexto determinado. Sus raíces son espacios críticos y reflexivos orientados a la autorrealización personal y de reconocimiento que prestan atención a la expresividad de los-as jóvenes, sus argumentos, sus relaciones sociales, sus expectativas y trayectorias biográficas.

Como tal, este componente es un elemento indispensable considerando la focalización que realiza este tipo de programas en una población objetivo caracterizada por sus bajos niveles de escolaridad, sus condiciones de exclusión del sistema laboral y del sistema educativo y las carencias afectivas, entre otros. Una intervención que le permita a los-as jóvenes asumirse como sujetos responsables de sí mismos-as, de sus expectativas y de su proyección personal redundará en su éxito posterior al momento de insertarse laboralmente o emprender otras vías. Diversas experiencias y testimonios señalan que los tránsitos en la vida de los-as jóvenes se modifican positivamente luego de su paso por los

programas y podría pensarse que eso es debido en parte a los aportes que el programa realiza a sus proyectos de vida.

“Un joven que se forma en estos programas no sale siendo el mismo que cuando llegó. Puede que ni termine empleado en aquello para lo que se formó, pero en cualquier caso es indudable que sus capacidades crecen y que le van poniendo en el camino de otras posibilidades. En el mejor de los casos estar en el programa hace que le entren ganas de seguir estudiando, eso repercute en sus expectativas, en su proyecto de vida” (Entrevista 1EC42, septiembre 10 de 2008).

Los programas generan un impacto psicosocial positivo en la mayoría de los-as jóvenes, producto indirecto de un mejoramiento de la autoestima a partir de la participación en la experiencia de capacitación. Este aspecto resulta importante: los-as jóvenes que pasan por estos programas en general han tenido bajo rendimiento escolar e ingresos fallidos al mundo del trabajo. La elevación de la autoestima, la confianza en las propias potencialidades, es un punto de partida relevante para que puedan aplicar los saberes adquiridos durante la capacitación en la resolución de problemas concretos, tanto en su vida cotidiana como en su inserción laboral. Además, se trata de un aspecto que no solamente repercute en las actitudes individuales sino que también irradia beneficios en la vida familiar de los-as jóvenes.

“Vemos muchachos que tenían muchos conflictos con sus familias, que eran las ovejas negras antes de llegar al programa, pero que el día de los grados se reúnen con el papá, la mamá y los hermanos, y todos tan felices porque el muchacho terminó el proceso. Uno llegó a decirme una vez: ‘Profesor, mi papá no me podía ni ver y desde que estoy en el programa ya está muy formal conmigo’. Esa es la evidencia de la incidencia en los muchachos y en las familias de lo que hacen los programas” (Entrevista 3EC42, enero 30 de 2008).

Los-as jóvenes, muchas veces como producto de sus fracasos en la educación formal y en la inserción laboral llegan a los programas con poca confianza en sí mismos y en sus potencialidades. Si para ellos-as la intervención es relevante, llegan a desarrollar la sensación de que se está aprendiendo algo que vale la pena. Una egresada del programa *Jóvenes en Acción* afirma:

“Cuando empezamos el curso había muchos compañeros escépticos porque no sabían realmente lo que hacían allí, había algunos jóvenes a los que no les importaba. Pero, con el pasar de los días, la mayoría nos fuimos volviendo positivos y hubo un cambio de mentalidad, muchos fuimos viendo que era importante terminar el curso, que si le metíamos la ficha, en algún lado nos iban a dar trabajo.” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

Los-as jóvenes comienzan a valorar sus logros y aumentan la confianza en sí mismos-as. Ahora bien, es importante el aumento de la autoestima basado en elementos reales como es el incremento de las competencias laborales y sociales. Si el incremento de la autoestima no se termina reflejando en un mejor posicionamiento en la vida laboral o social, este logro puede ser rápidamente 'perdido' cuando finaliza la intervención.

“Durante el proyecto de vida todo es muy positivo, de tanto estarles hablando del respeto, de las normas, de que cuiden la apariencia, terminan mejorando sus formas de ser. Se tratan temas muy bonitos y durante el curso ellos se preocupan un poquito más por esas cosas. Eso se refleja en sus familias mientras dura el curso... Es que cuando se les está diciendo todo el tiempo que cambien esto, que cambien aquello, ellos lo hacen y lo hacen bien. Pero, con el tiempo, muchos jóvenes vuelven a lo mismo, se les olvida todo lo bonito que la profesora les dijo. Entonces se pierde el trabajo hecho”. (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008).

Existen diferencias substanciales de un programa a otro en la implementación del *proyecto de vida*. Una de las particularidades ha sido que si bien los programas inicialmente no han concebido el servicio de atención psicológica personalizada, este termina siendo una necesidad en vista de las situaciones que van emergiendo con los-as jóvenes y son las entidades de capacitación las que deben hacerse cargo de este requerimiento adicional. Se trata de un aspecto que entra a nutrir el componente de *proyecto de vida* de manera directa.

En el programa *Joven Competitivo* el componente de *proyecto de vida* tuvo una intensidad de 120 horas e involucró también algunas charlas sobre sexualidad, resolución de conflictos, valores, medio ambiente y equidad de género. El programa *Jóvenes en Acción* actualmente desarrolla 60 horas de este componente sin hacer énfasis en temas relacionados con la formación humana de los-as participantes. Por su parte, el programa

*Jóvenes con Futuro* ha desarrollado un acompañamiento más integral que los otros dos casos, contemplando adicionalmente un módulo de formación ciudadana, para una intensidad horaria de 300 horas totales del componente. Como se ha mencionado, el éxito de la inserción laboral parecería estar en muchos casos conectada con el éxito del componente *proyecto de vida*, de hecho, los entrevistados de las entidades de capacitación han afirmado que algunos empresarios preferirían que los-as jóvenes recibieran más horas de formación humana (*proyecto de vida*) que capacitación en el oficio.

“La formación humana es tan importante que a veces el empresario me dice: ‘No importa si el muchacho no está diestro en el oficio, yo lo capacito, pero, por favor, manden a una persona bien educada y seria’. Eso muestra la importancia de formar integralmente, teniendo en cuenta todas las virtudes de estos muchachos, pero también todos sus defectos, porque no se trata de arrancarles todo lo que son, sino de invitarlos a un proceso de socialización y de vida distintos, de códigos nuevos.” (Entrevista 10CO21, febrero 18 de 2008).

De otro lado, pese a la alta apreciación de este componente en casi todos los actores involucrados en los procesos, al mismo tiempo se reconoce que es complejo esperar de unos programas como estos logren impactar de manera contundente en las trayectorias de vida de los-as jóvenes:

“El proyecto de vida es un asunto más complejo de lo que parece. Los cimientos para que ese componente sea exitoso se adquieren desde el hogar, desde que los-as jóvenes son pequeños. Por más que yo trate proyecto de vida en 60 horas [JeA] durante un curso, en la fase lectiva y en la fase práctica, a ciencia cierta, ¿quién podría cambiar la forma de ser a un joven en tan corto tiempo? El programa no da para tanto. Se requiere más tiempo, más trabajo, hasta involucrar a sus familias. En esas pocas horas escasamente los jóvenes llegan a coger confianza con el docente”. (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008).

En cualquier caso, puede pensarse que el componente *proyecto de vida* -como estrategia de la atención focalizada de los programas- podría tener una incidencia aún más importante: contribuir a la integración social de los-as jóvenes. Como se ha descrito, estos programas deben enfrentar problemáticas sociales graves por parte de sus poblaciones: desde altos niveles de violencia juvenil altos hasta ciudadanías de baja intensidad, pero

también lidian con un contexto educativo en el que se ha efectuado un debilitamiento y cuestionamiento del rol socializador de instituciones tradicionales, como la familia o la escuela. En este contexto, se podría pensar que estos programas podrían convertirse en escenarios para promover nuevas formas de solidaridad juvenil además de ser ya concebidos como estrategias de prevención, en la medida en que les posibilitan encontrar 'espacios de contención y aprendizaje' que los ubica fuera del alcance de aquellas problemáticas.

“Los programas, a través del proyecto de vida, son esenciales porque a ese muchacho que, por ejemplo, tiene riesgo de estar en la guerra, lo recuperan... Permiten prevenir brotes de violencia o que los muchachos puedan querer hacer cosas negativas consigo mismos o con otros. La posibilidad de ser escuchados, calmados, para ellos, es muy importante” (Entrevista 11CO11, febrero 19 de 2008).

Por lo tanto, podría afirmarse que los programas en su conjunto pero, particularmente, desde el componente de *proyecto de vida*, contribuyen a una mayor participación social de los-as jóvenes. El hecho que algunos de ellos-as se inserten laboralmente, o hayan reingresado a la educación formal como resultado de su paso por los programas, así lo confirman. Sin embargo, las posibilidades de acción de los programas no deberían agotarse allí. Una dimensión particularmente reveladora de la integración se refiere a la participación del joven en instituciones u organizaciones sociales, políticas, etc. Es importante registrar entonces si el joven ha incrementado su red de relaciones sociales, y sus espacios de participación gracias a los programas. El incremento de la participación en instituciones u organizaciones donde puedan desarrollar actividades recreativas, deportivas, políticas, religiosas, etc. estará indicando un reforzamiento de su capital social y cultural. Son elementos que hacen parte de las condiciones de equidad y este tipo de programas podrían promoverlos como parte de la formación humana (o proyecto de vida) que se oferta. Sin embargo, este último asunto es un aspecto que apenas es tocado por las entidades de capacitación aunque sea contemplado por los planeadores y coordinadores. Como parte de la intervención, aún falta concebir como elemento de relevancia desde los programas la posibilidad de fomentar en los-as jóvenes su participación ciudadana y su empoderamiento.

#### 4.3.12. Y, finalmente, ¿quién evalúa estos programas?

La evaluación de los programas abordados en esta investigación se hace fundamental porque -en última instancia- también implica la evaluación de las políticas públicas que los mismos programas concretizan en acciones. En este sentido una pregunta clave y de suma importancia es: ¿Quién debe hacerse cargo de la tarea de evaluar el impacto social de estos programas? Jacques Freyssinet en 1994 proponía tres tipos de enfoques clásicos de la evaluación de programas y sus combinaciones<sup>123</sup>.

En primer lugar, la evaluación depende del responsable político, que es a su vez quien diseña el programa. En este caso, el evaluador tiene acceso directo a la información y como decide la evaluación, tiene un papel inmediato, directo. Los programas *Jóvenes en Acción* y *Jóvenes con Futuro* se inscriben dentro de los instrumentos de gestión gubernamentales (uno nacional u otro municipal). Sin embargo, de realizarse una evaluación *desde el interior*, al no existir distancia entre el responsable y el evaluador, el riesgo de que la evaluación resulte sesgada para justificar el dispositivo o al que decide la política.

La segunda posibilidad es la constitución de un evaluador autónomo, típicamente un grupo de expertos independientes. En algunos casos, estos grupos son seleccionados a través de concursos o licitaciones públicas en función de sus competencias científicas. La ventaja es la mayor autonomía, aunque no siempre estos grupos estén exentos de presiones políticas. Esta tarea de evaluación externa generalmente permite abordar estudios de mayor calidad o profundidad, aunque no necesariamente esto coincide con las urgencias de los tiempos políticos. La empresa Econometría en 2004 realizó en esta modalidad de estudio una evaluación del programa nacional *Jóvenes en Acción*, arrojando unos resultados que, como se mencionaba en la introducción del enfoque metodológico de esta investigación, incurría en privilegiar los datos cuantificables del programa, resultando una mirada sesgada e incompleta en términos sociales del impacto del programa. En caso del programa *Jóvenes con Futuro* de la Alcaldía de Medellín, al momento de realizarse este informe el Banco Interamericano había propuesto un estudio social de impacto a cargo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

---

<sup>123</sup> FREYSSINET, Jacques. *Las políticas de empleo y su evaluación en Europa Occidental*. Buenos Aires: PIETTE, Documento de Trabajo número 7, 1994.

(Fedesarrollo) y la firma encuestadora Invamer-Gallup el cual se espera esté listo antes de finalizar el año 2008.

De hecho, la mayor parte de las propuestas de evaluación de los programas sociales financiados por bancos u organismos internacionales enfatizan la necesidad de realizar autoevaluaciones periódicas. Estas en general son acompañadas con monitoreos también periódicos realizados por las entidades coordinadoras y por las propias agencias financiadoras, si es que se trata de programas con financiamiento externo. En el caso de los programas analizados en este documento la evaluación suele ser posterior a la ejecución de la capacitación; en algunos pocos casos se subcontrata expertos para realizar estudios cualitativos y en general, no cuentan con instancias de autoevaluación.

En todo caso, estas evaluaciones deben ajustarse a los objetivos propuestos por el poder político y responder a los interrogantes que fueron planteados. En este sentido, pueden visualizarse dos fuentes de limitaciones. Por un lado, pueden quedar interrogantes relevantes sin contestar, dependiendo de cómo haya sido efectuada la demanda. Por otro lado, los equipos científicos no siempre tienen el entrenamiento adecuado para desarrollar investigaciones aplicadas, como sería el caso de las evaluaciones de *impacto social* –que van más allá de las del mero impacto económico-, lo cual explica en ocasiones las dificultades para encontrar los perfiles de evaluadores adecuados.

Una tercera posibilidad es la evaluación participativa, que en muchos sentidos es recomendable en el caso de las evaluaciones de proceso. Si lo que se busca de la evaluación es la retroalimentación, si se quiere una evaluación formativa, o sea que permita mejorar el proceso de capacitación a partir de sus resultados, es conveniente una participación activa de los actores directos (formadores y formados). Creemos a partir del enfoque que hemos desarrollado en esta investigación, que para el caso de los programas examinados este es el tipo de evaluación integral que hace falta en Colombia para este tipo de iniciativas.

#### 4.4. SUGERENCIAS A LOS PROGRAMAS

A lo largo del texto han ido emergiendo una serie de acotaciones acerca de los programas estudiados. En algunos casos han sido reflexiones de orden conceptual y metodológico que nutren y complejizan la labor de los programas desde el punto de vista de sus vínculos con las políticas públicas; en otros casos han sido comentarios de los propios actores involucrados en los procesos, tanto las personas que han participado en la planeación, gestión y ejecución como, por supuesto, los-as propios-as jóvenes que se han capacitado. En este apartado final se ha querido privilegiar precisamente la voz de todas esas personas que han estado presentes en los programas, mostrar a través de sus expectativas, intereses y opiniones un conjunto de sugerencias que aunque son comentadas por los propios implicados, en ocasiones no salen a la luz, bien sea porque son retos que parecen inabordables ante las exigencias inmediatas de los procesos o porque implican decisiones de tipo político, social y/o económico que escapan de sus escenarios de acción.

La mayor parte de estas sugerencias enfatizan la relación entre la formación y las necesidades de los-as jóvenes focalizados por los programas. Si bien no son las únicas sugerencias que emergen desde las entidades, sí son las que tuvieron mayor recurrencia en el transcurso de las entrevistas. Son puntos relevantes que podrán ser tomados en consideración al momento de reflexionar y tomar decisiones acerca de los programas y de realizar balances sobre su nexos con las políticas públicas.

- El objetivo de promover la inserción laboral, desde el punto de vista de las entidades de capacitación, está directamente relacionado con los recursos que cada institución posee, lo que incluye su infraestructura y el personal humano que los programas demandan. *Infraestructura* y *recurso humano* son aspectos interrelacionados que se evalúan como requisitos importantes para atender la calidad y el impacto que los programas pueden generar. Sin embargo, no basta contar con estos elementos para garantizar la permanencia en el tiempo de los programas; es necesario que estas iniciativas, tanto como las entidades, estén articulados mediante objetivos factibles y planificación participativa que permita

integrar las diversas perspectivas de los actores. La continuidad a los procesos que generan los programas y encadenar propuestas y posibilidades que los participantes identifican son trascendentales; entre ellas promover que los programas no se circunscriban sólo a la capacitación laboral:

“Lo que digo es que el programa no muera aquí, en esta licitación [o convocatoria] y ya, porque hay un corte abrupto, creo que es la falencia más grande que hay. Que cada cohorte de estos programas generalmente no trascienda ni en las entidades ni en la institucionalización”. (Entrevista 17EC1, febrero 8 del 2008).

- Algunos funcionarios de las entidades de capacitación reconocen y nombran como fundamental un proceso de intermediación laboral que garantice mayor impacto en la inserción laboral de los-as jóvenes. Se trata de un reto difícil debido a las variables en juego en el mercado laboral y a la carencia de muchos puestos de trabajo seguros que comprometan a las empresas, sin embargo, se trata de una apuesta que no deja de contribuir a hacer de los programas unas propuestas más completas y acordes con las intencionalidades políticas de atender de forma integral a las poblaciones socialmente vulnerables.

“Lo más importante en cuanto a los jóvenes, aparte de garantizar cursos de calidad y de hacerles seguimiento laboral, es ayudarles a llegar a esos puestos de trabajo. Eso es lo más importante, es la continuación de la labor. Listo, si ya los capacitamos, y ya los mandamos a las empresas y egresaron, ¿qué les podemos ofrecer? Creo que un segundo nivel del programa, que los inserte en la cadena productiva o les permita seguir en la formación, para que esa persona, incluso, decida capacitarse permanentemente.” (Entrevista 17EC1, febrero 8 del 2008).

- Un factor de éxito de los programas enfatiza el retorno de los-as jóvenes al sistema educativo, pero no explica el “cómo”. Se les muestra que ello les permite un mejoramiento de su nivel escolar, que incide de manera directa en sus posibilidades de emplearse o autoemplearse exitosamente, esto es, mejorar sus condiciones de movilidad social.

“Este tipo de capacitaciones son muy buenas, pero los jóvenes deben seguir actualizándose, no quedarse quietos; tienen que seguir estudiando, para obtener un mejor empleo y aumentar sus posibilidades”. (Entrevista 24EC11, diciembre 12 de 2007).

- La elaboración de una caracterización de los-as jóvenes que tenga pertinencia respecto a sus expectativas y realidades es imprescindible, evitando formular características de los-as jóvenes que les convierten en una población homogénea o estandarizada; importa sí reconocer su diversidad. Eso implica ofrecer una atención en formación y capacitación que sea útil a sus proyectos de vida de acuerdo a sus procedencias e idiosincrasias, respetando y promoviendo esa diversidad que les identifica. Eso ayuda a cumplir los objetivos de los programas de lograr insertarlos social y laboralmente.

“Falta mucho para formar a los jóvenes, porque no los conocemos. Nos falta eso. Es la razón por la que los programas muchas veces son como ‘pañitos de agua tibia’, sabemos capacitarlos en un momentito en tal cosa, pero no sabemos ellos cómo piensan, pareciera que los jóvenes no tienen un pensamiento de trascender para que tengan una estabilidad en el mercado laboral. ¿Será así? Debemos ayudarles para que se mantengan” (Entrevista 12EC13, febrero 6 de 2008).

- Las prácticas educativas que se generan en estos programas son de relevancia en vista de que están vinculadas con las posibilidades de contribuir a la equidad mediante la inserción laboral decente para los-as jóvenes participantes. Particularmente, para el caso de aquellos-as en situaciones más críticas como son las jóvenes cabezas de hogar o embarazadas; estos son casos típicos en que las acciones de los programas son cruciales para garantizar la permanencia en los cursos. Es notable que en algunas entidades, los funcionarios perciben como obstáculos para los programas la presencia de mujeres embarazadas o con hijos y, de hecho, manifiestan que prefieren sugerirles su retiro. Son, pues, situaciones que evidencian falta de capacitación y orientación de los programas, con preparación en atención profesional focalizada. Es importante una actitud que supere la exclusión, porque las jóvenes con hijos o embarazadas tienen mayores

posibilidades de desertar y las entidades de capacitación deberían estar preparadas para atender esas situaciones.

“Las mujeres desertan mucho por causa de los hijos, porque no hay quien se los cuide mientras estudian o hacen prácticas. A ellas les toca hacer un gran sacrificio. A veces incluso, porque sus parejas no les permiten estudiar, porque no le ven el valor a esto. ¿Cómo lidiar con eso?”. (Entrevista 5EC62, enero 19 de 2008).

- Un tema igualmente importante para los-as jóvenes es el de los subsidios que los programas han otorgado en alimentación y transporte. Por razones de financiamiento y costos no en todas las convocatorias de todos los programas han existido estas ayudas o estas han estado condicionadas a las características o procedencias de los-as beneficiarios. Algunos-as jóvenes asisten a los programas con gran interés en estos beneficios, lo cual ha generado diversas situaciones para los ejecutores y los-as mismos-as jóvenes. De un lado, la presencia de esos recursos –cuando los ha habido- ha ocasionado que haya jóvenes no tan interesados en la capacitación como en recibir dinero y alimentación gratuita; de otro lado, cuando las ayudas no han estado el factor deserción ha estado presente, porque muchos-as jóvenes no tienen dinero para su autosostenibilidad, aunque también eso ha implicado mayor compromiso y responsabilidad de su parte. En todo caso, es necesario evaluar los tipos de apoyos que garantizarían a los-as jóvenes mejorar la atención que se les brinda desde los programas.

“Si los programas quieren buscar equidad social hay que mitigar la deserción y atender los muchachos de manera integral. Si estos programas asumen que les debe colaborar, entonces hay que asumirlo en todas sus consecuencias... No es justo ver a las mujeres en embarazo, a las madres cabeza de familia o unos hogares de jóvenes que tienen dos o tres hijos y ellos desligados del proceso educativo porque no tienen forma de estudiar... Si se quiere que esta gente se active en la educación y en la parte productiva, debe haber un respaldo que tenga en cuenta sus condiciones sociales. Eso requiere decisiones acertadas y a la gente más capacitada en acción. No cualquiera puede.” (Entrevista 5EC62, enero 29 de 2008).

- El modelo de desarrollo enfatiza en el fortalecimiento del sistema productivo, desde este se viene destacando como indispensable el desarrollo de una actitud emprendedora en los-as jóvenes. Desde las instituciones se definen programas de capacitación impulsores de iniciativas de formación para el empleo y autoempleo en el marco del emprendimiento. De un lado, la formación *para* el empleo podría estar sesgando la posibilidad de pensar con actitud emprendedora y, de otro lado, la promoción descontextualizada del emprendimiento podría estar produciendo sensación de que el individualismo es necesario para generar condiciones de trabajo decentes.

“No es hacerles las cosas a los-las jóvenes, no es decirles: ‘si usted tiene esta necesidad, yo se la cubro’, es enseñarles, es darles la capacitación, es guiarlos, es mostrarles que existen más posibilidades que conseguir empleo, mostrarles que además pueden emprender proyectos. El emprendimiento está buscando eso. Pero ningún programa integra eso.” (Entrevista 8EC13, enero 31 de 2008).

En consecuencia, una recomendación de complementación a los currículos es implementar un componente de emprendimiento que sea contextualizado y que retome los contenidos teóricos de *Empresarismo* y *Emprendimiento*, para ubicarlos críticamente en las realidades del país y las regiones, analizando las reales potencialidades de éxito de este tipo de propuestas, sus limitaciones y alcances, sin asumir por principio la pre-existencia de condiciones óptimas para el emprendimiento.

- ✓ Los programas que promueven la *empleabilidad* y que se orientan a poblaciones socialmente vulnerables están convocados a realizar unos procesos de selección que garanticen la entrada de las personas a las que realmente se apunta, es decir, promover una focalización eficiente. De acuerdo a las entidades, parecería importante no solo en términos administrativos y de gestión, sino también, para los-as jóvenes considerados socialmente vulnerables, que todo el proceso de formación sea desarrollado por una sola entidad de capacitación, esto es: procurar que las entidades participen en la selección de los-as jóvenes, tanto como en el proceso mismo de la formación. Esto tendría la función de realizar elección

focalizada de los-as jóvenes, de acuerdo a las vocaciones de las entidades y permitiría un acompañamiento desde las expectativas de los-as participantes. El caso del programa *Joven Competitivo* refleja un caso exitoso de este modelo propuesto; la prueba piloto del programa *Jóvenes en Acción* también operó en esa lógica y es una forma de ejecutar los programas que es considerada adecuada por parte de las entidades. Algunos funcionarios de entidades participantes del programa *Jóvenes con Futuro* reafirman los buenos resultados que tuvo en esta modalidad en la selección y formación de jóvenes durante la primera convocatoria en 2006.

- ✓ En el compromiso de formación que las entidades de capacitación asumen con los programas y con los-as jóvenes, las empresas adquieren un rol preponderante por ser no sólo las agencias de práctica sino, especialmente, el escenario de la inserción laboral. En este sentido, es importante que existan articulaciones efectivas entre las entidades de capacitación y las empresas, buscando que tanto los programas cumplan con el objetivo social de formar para el trabajo, pero también procurando que los empresarios observen en los-as jóvenes una opción viable de mano de obra calificada y pertinente para ocupar un puesto de trabajo. Cobra mucho sentido evitar oportunismos por parte de los empresarios.

“Las empresas se dieron cuenta que era buen negocio, entonces ya no nos exigían 10 muchachos, sino que pedían que les mandaran 20 y ahora llaman todos los días, preguntando ¿no tienen gente? Porque los-as jóvenes son mano de obra gratis. Entonces uno les pide: ‘demele el almuercito, regálemele para el transporte’, pero es muy poco el que dice ‘listo, le voy a pagar el salario mínimo’. Los empresarios ya vieron que era negocio, hay empresas que llaman y piden 50 o 100 practicantes.” (Entrevista 14EC13, Febrero 7 de 2008)

Diversas experiencias registradas denotan que sería importante que las entidades coordinadoras y capacitadoras sistematicen un seguimiento oportuno a las empresas durante las prácticas y después de ellas para evitar los casos de abusos con los-as jóvenes.

“Tuve que descartar la práctica de los muchachos en 2 empresas grandes, empresas con marcas posicionadas, que le sorprende a uno que actúen de manera tan infame. Estas empresas querían que los jóvenes durante las prácticas recorrieran a pie la ciudad, vendiendo sus productos, al sol y al agua. Si vendían tantos les daban algo. Una de ellas me trajo un montón de regalos para que yo aceptara hacer dizque convenios, pero lo que realmente querían es que los jóvenes les trabajaran gratis en las temporadas de mayores ventas. Luego iban y buscaban otro grupo en otra parte. No siempre ocurre, pero no son cosas aceptables. Por eso creo que se debe regular la participación de las empresas. Las entidades coordinadoras juegan un papel importante allí” (Entrevista 15EC12, febrero 7 de 2008).

- El componente de *Proyecto de Vida*, desarrollado en los tres casos estudiados y complementado con módulos diversos en algunos de ellos (formación ciudadana, resolución de conflictos, entre otros) es altamente valorado por todos los actores que intervienen en los programas. En relación con la buena calidad de este tipo de formación entre los planificadores y ejecutores de los programas estudiados existe un interés en contar con un personal idóneo y con formación apropiada de acuerdo al tipo de población atendida y pese a su heterogeneidad. Tanto *Joven Competitivo* como *Jóvenes con Futuro* han contemplado la importancia de añadir un componente de apoyo psicosocial, que ha resultado importante. En el caso de Jóvenes en Acción, pese a que el programa no prevé ese tipo de acompañamiento, algunas entidades lo incorporan como valor agregado de su servicio. En este sentido, particularmente el programa del SENA es criticado por su ‘baja’ intensidad horaria de *proyecto de vida*. En cualquier caso, más allá de que los programas contemplen o no este tipo de módulos de formación, las entidades sugieren a los coordinadores de los programas establecer la presencia de personal capacitado en atención a poblaciones especiales en cada una de las instituciones:

“Es importante que desde la administración del programa se piense en lo posible que el coordinador del proyecto en la entidad tenga una formación en ciencias humanas. Si bien es cierto que otros profesionales pueden estar ahí, cumpliendo con una serie de informes, con una serie de documentos, para eso puede haber un

equipo de apoyo que lo puede hacer... Pero lo que no puede hacer cualquiera es en el trabajo directo con los jóvenes. Se requiere a una persona que tenga un tipo de formación que le permita atender sus necesidades. Eso es fabuloso tenerlo, por ejemplo, si estamos hablando de chicos en situación de desplazamiento. El programa no lo contempla [JeA] pero es obvio que se debe hacer un acompañamiento psicosocial.” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

“Es más importante tener profesionales capacitados en el trabajo con jóvenes. Eso más importante que cualquier cosa. En vez de exigir que les presentemos una contabilidad independiente, nos deberían exigir que contratáramos un psicólogo adicional. Con esa plata podríamos contratar un otro psicólogo.” (Entrevista 16EC12, febrero 8 de 2008).

- El rol de las entidades coordinadoras es crucial para dinamizar el desarrollo y posicionamiento de los programas. Los programas desarrollados regionalmente tienen la ventaja que son implementados y coordinados con conocimiento cercano de los contextos en los que operan, lo que permite que las decisiones y las acciones se materialicen de forma más asertiva respecto a las contingencias que van emergiendo. Una mirada comparativa sobre el lugar de la coordinación en la cadena de decisiones que afectan el funcionamiento de los programas permite extraer lecciones sobre cómo se ha estado desarrollando el proceso de capacitación y formación. Los programas ejecutados en Medellín [JC y JcF] tienen la ventaja de su centralidad local, que permite un flujo de información constante entre los actores involucrados y una horizontalidad de las decisiones, lo que se aúna a los esfuerzos de trabajo en red que, como se ha mencionado, son una de las ventajas comparativas presentes en esta ciudad que no se han desarrollado con igual éxito en otras ciudades colombianas. En cambio, la verticalidad de las decisiones en el programa *Jóvenes en Acción* ha afectado, de acuerdo a los funcionarios entrevistados, el dinamismo del desarrollo del programa en todas las ciudades visitadas. Aunque el SENA dispone de representantes de la coordinación en cada ciudad desde sus Sedes Regionales, éstos no tienen facultades de intervención, sino de supervisión y son intermediarios entre las entidades de capacitación y la Coordinación Nacional del programa en Bogotá. Esta falta de autonomía, que es explicada por los requerimientos de control estatales como componente de la transparencia del proceso, ocasiona en la práctica una lentitud de

los procesos y discontinuidades, que terminan derivando en una poca eficiencia. En este sentido, alguna de las personas entrevistadas que ejerce como supervisores regionales del SENA para el programa *Jóvenes en Acción*, afirma:

“A veces las decisiones se nos salen de las manos porque todo está centralizado allá [en Bogotá], por ejemplo si es necesario hacer cambios de docentes o de horarios en alguna entidad, la decisión sólo la puede tomar Bogotá, ya que por los términos de referencia sólo quien ordena el gasto puede tomar decisiones. A veces se demoran mucho, porque deben resolver lo de todas partes... Hay tareas que la coordinación nacional podría resolver trasladando a las Sedes regionales del SENA la posibilidad de tomar algunas disposiciones, no todas, pero sí algunas claves. Somos profesionales y tenemos los criterios para revisar perfiles, entonces perfectamente podríamos tomar decisiones desde que se cumplan los requisitos. Es cuestión de ser eficientes”. (Entrevista 11CO11, febrero 19 de 2008).

- La participación en la formulación de los currículos y cursos es también un elemento destacado en las recomendaciones. Las entidades de capacitación opinan que la información que ellas poseen, basadas en sus experiencias del sector empresarial, no coinciden en todos los casos con la información que los planificadores de los programas tienen. Es así como una propuesta es diseñar estrategias para que los planificadores de los programas recojan la información que las entidades de capacitación pueden proveer sobre los posibles cursos a ofertar. En general, los currículos son elaborados teniendo en cuenta datos sectoriales. Una de las principales fuentes de datos las provee en SENA a través de su Servicio Público de Empleo y a través de la información generada en las mesas sectoriales que coordina. Pero parecería que esa información no basta para definir claramente los cursos que se pueden ofrecer, sobretodo, teniendo en cuenta que en algunas ciudades como Medellín, no resulta claro cuál es la vocación económica, lo que permitiera definir con criterios evidentes los cursos.
  
- Las directrices de este tipo de programas se centra en el conocimiento de las TIC's desde la formación y capacitación. En el caso del programa *Joven Competitivo*, el condicionamiento lo hace el programa internacional *entra 21* de la

International Young Foundation, lo cual facilitó -junto con el trabajo en red- la formulación consecuente de las propuestas. El programa *Jóvenes con Futuro*, aunque comparte similitudes con el anterior en la forma de permitir la participación de las entidades de capacitación, se diferencia en que la definición de los currículos corre por cuenta, básicamente, de los estudios contratados y realizados por el municipio de Medellín sobre el mercado laboral de la ciudad, aunque existe apertura a las consideraciones y aportes de las entidades cooperantes del programa. Por su parte, en el programa orientado por el SENA [JeA], la definición de los currículos corre por cuenta totalmente de esa entidad, sin facilitar la participación de las entidades, en vista de que el modelo de licitación pública usado no permite dicha participación. En este sentido, algunas de las entidades consultadas coinciden en que el modelo de licitación pública, pese a ser desde el punto de vista legal, una opción acertada, pareciera ser menos ventajoso –en términos de su implementación e impacto social integral- que el modelo aplicado por los programas de Medellín, de cooperación interinstitucional. Desde la coordinación nacional del programa en el SENA Bogotá se afirma:

“La licitación por Ley 80<sup>124</sup> establece los parámetros del gobierno para hacer contrataciones. Una de sus ventajas es que en el momento de hacer una licitación define con claridad las reglas de juego. Cuando el SENA [en el programa JeA] decide usar este medio para contratar las entidades, queda impedido para recibir ofertas de currículos por parte de las entidades. Por eso se tuvo que hacer una oferta regular de cursos. Pero en el SENA tenemos las herramientas para analizar el estado de las necesidades del mercado laboral. Con base en nuestra información estamos en la capacidad de definir cuáles son los cursos que se requieren, contamos con un grupo de expertos que pueden definir la duración de cada curso. Con estas orientaciones, las entidades capacitadoras solo tienen que cumplir los requisitos del pliego”. (Entrevista 13CO11, febrero 6 de 2008)

No deja de ser controvertido el modelo de participación de las entidades en la elaboración de los currículos y cursos. En cualquier caso, el argumento principal no ha de ser el método en que las entidades se involucran sino, más bien, identificar las mejores opciones para potenciar un mejor impacto social de la

---

<sup>124</sup> La Ley 80 de 1993 es aquella por la cual se expide en Colombia el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

capacitación en la población focalizada, los-as jóvenes, promoviendo de manera eficaz su inserción laboral y la equidad.

- Desde la Secretaría de Desarrollo de la Alcaldía de Medellín se ha argumentado la conveniencia de que este tipo de programas sean desarrollados por un modelo diferente al de las licitaciones públicas tipo Ley 80 –en el caso de las que se realizan con el Estado. En el programa *Jóvenes con Futuro*, coordinado por este estamento se ha trabajado por convenios de asociación. Estos convenios se han realizado entre entidades sin ánimo de lucro con orientación social, lo cual de entrada marca una diferencia fundamental entre el modelo de contratación [JeA], que deja la posibilidad de que entidades con fines de lucro participen. Según los coordinadores del programa *Jóvenes con Futuro*, esta opción permite garantizar la calidad del programa y su pertinencia social:

“En este programa [JcF] cuidamos mucho la calidad. Quien está con nosotros tiene que ser una institución idónea, porque se debe comprometer con la pertinencia social. [...] No queremos más ‘desempleo ilustrado’. La ley 80 permite que cualquiera se presente a una licitación, siempre y cuando sus papeles estén en regla y demuestre capacidad económica. Muchas veces este factor pesa mucho en una contratación pública y, lamentablemente, siempre se opta por el que trabaje más barato, sin importar que resulte ser una institución de portafolio o de garaje, o que esté en subarriendo con otro... o que tenga líos con la ley. Esa forma de hacer las cosas no garantiza que las entidades cuenten con personal idóneo o que tengan los profesores que queremos” (Entrevista 10CO21, febrero 18 de 2008).

Para finalizar, es importante resaltar que la particularidad de estos programas en cuanto a su población focalizada y el éxito relativo que parecen estar obteniendo es una invitación a pensar las posibilidades de su institucionalización, lo cual haga observar estas iniciativas como estrategias sociales válidas que van más allá de un asistencialismo vacío, que responden a los intereses de las políticas públicas de equidad. Se hace necesario pensar en la pertinencia social de sus acciones y en la implementación de un sistema de calidad, seguimiento y evaluación constante, lo cual sólo podría ser significativo en programas institucionalizados. Sólo de ese modo podrían asegurarse estrategias de

articulación con otros actores, la obtención de recursos y de financiamiento diversificado. La institucionalización permitiría mayor dinamismo en sus acciones conjuntas con otros actores locales (escuelas, servicios de salud, de recreación, y deportes, de alimentación, etc.) y actores externos (empresas, agencias de desarrollo exterior, cooperantes nacionales o internacionales, etc.) logrando una oferta más integral y sostenible, que significaría múltiples elementos complementarios, tan importantes en la atención de jóvenes desfavorecidos.

## CONCLUSIONES GENERALES

La formación para el trabajo y la vinculación laboral siguen siendo estructurantes en la sociedad y en este caso, en los-as jóvenes. El texto aporta reflexiones a la discusión del modelo educativo y sus articulaciones al mundo laboral, a la vez evidencia la problemática social para acceder a programas donde la formación para el trabajo es fundamental. En este sentido, es pertinente retomar la cuestión que ha dado nombre a la investigación y se buscó desarrollar en este interrogante: ¿Es la educación para el trabajo de jóvenes en Colombia un mecanismo de inserción laboral y equidad?

En el desarrollo, se trabajó desde una propuesta metodológica que permitiera el acercamiento a la construcción de referentes propios en el análisis de los programas de formación para el trabajo desde un enfoque cualitativo que aporte a los balances hechos hasta el momento y permita incluir la percepción de los actores que participan en los procesos. En este sentido, fue importante reivindicar los imaginarios y opiniones que se van construyendo en los-as participantes de los programas estudiados.

En el referente teórico considerado para el análisis de los programas de formación para el trabajo se planteó la relación con las políticas públicas. Desde ellas los programas estudiados son vistos como una de las respuestas a las problemáticas sociales de educación y empleo. Se trata de una serie de programas cuyo modelo de intervención difiere en aspectos importantes de la oferta previa de formación profesional, representan un nuevo modelo de política pública que ha empezado a instaurarse tras el agotamiento del Estado de Bienestar. En este sentido, son en esencia proyectos y no sistemas de formación, por lo cual son intervenciones que tienen una duración definida, digiriéndose a cubrir necesidades de capacitación muchas veces en un nivel de semi-calificación. Examinados desde el punto de vista del aumento de la eficiencia económica, estos programas resultan siendo acciones orientadas a una capacitación que se adecúe a las transformaciones productivas, lo cual ciertamente significa un aporte al desarrollo y

contribuye a la *empleabilidad* de los-as jóvenes. Sin embargo, el asunto de la pertinencia es crucial y, por tanto, diseñar este tipo de programas pasa por considerar el contexto socio-económico y macro-organizacional en que se desenvuelven, lo cual está estrechamente ligado a su aporte a la eficiencia económica y a la empleabilidad. Es necesario profundizar en la adecuación de los programas a esos contextos; las entidades de capacitación participantes no suelen estar preguntándose por los contextos en que se desarrollan los programas puesto que el lugar que desde las entidades coordinadoras se asignan es el de meras ejecutoras. Es un asunto a revisar para hacer más participativa la planificación de los programas, lo cual aproveche las experiencias de todos los actores, recoja opiniones y diversifique el modelo de planificación.

Desde el punto de vista de la equidad, parece adecuado focalizar un programa de capacitación en la población con mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Más aún, si el programa se orienta a intermediar a jóvenes con el mercado formal de empleo, al que probablemente no hubieran tenido acceso de otro modo. Por eso, una de las insuficiencias detectadas en los programas es la localización, y el impacto posterior en el empleo de esos-as jóvenes. Ya que los programas se interesan por atender población vulnerable, deberían realizar un seguimiento del impacto en sus condiciones de empleo. En conexión con ello, otro interrogante respecto a la equidad se refiere a qué población realmente se capta con programas de este tipo. Si bien no hay duda de que la localización es adecuada, estos programas parecen responder mejor a los-as jóvenes más integrados socialmente y con menores carencias de entrada. Poblaciones más marginales necesitarían de políticas integrales con componentes formativos más amplios y mayor contención social. Por ello, es preciso mirar en el más largo plazo para asegurar el aporte a la *empleabilidad* y a la integración social.

Un contenido final, desde los resultados de la lectura hecha a los programas de formación para el trabajo, permiten dar cuenta de elementos relevantes:

- ✓ Los casos de programas estudiados han sido *Jóvenes con Futuro* (de cobertura nacional, coordinado por el Sistema Nacional de Aprendizaje SENA), el programa *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible* (desarrollado en el Área Metropolitana de Medellín, coordinado por la Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín) y el programa *Jóvenes con Futuro* (de la

Alcaldía de Medellín). La capacitación y la formación de jóvenes en competencias en pro de ayudar a su inserción laboral aumentando su *empleabilidad* es el principal objetivo perseguido por los programas. Cada uno de estos programas ha tenido un interés común y ha sido promover la inserción laboral de los-as jóvenes beneficiarios-as, mediante una oferta de capacitación y formación más o menos parecida en los tres casos. El proceso del programa nacional orientado por el SENA sirve para ilustrar los resultados positivos relativos de este tipo de intervenciones sociales, toda vez que yendo más allá de un mero asistencialismo han logrado brindar oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida a miles de jóvenes en Colombia, no solo mediante la capacitación en un oficio, sino también fortaleciendo un proyecto de vida que en algunos casos ha posibilitado la movilidad social ascendente de los-as jóvenes. Los programas *Joven Competitivo* y *Jóvenes en Acción* han estado emparentados debido a que los aprendizajes obtenidos por el primero de ellos entre 2003 y 2005 sirvieron para planificar y fortalecer el segundo desde el 2006. Siendo *Joven Competitivo* una propuesta nacida de entidades privadas, probó ser una estrategia exitosa en la atención de las problemáticas sociales asociadas al desempleo juvenil, por lo que la administración municipal decidió acoger el programa para desarrollarlo como parte del plan de desarrollo de turno.

- ✓ El marco institucional de cada programa es diferente: el SENA subcontrata la infraestructura de capacitación de diversas entidades en las ciudades donde aplica el programa *Jóvenes en Acción*, sin la participación de su propia infraestructura y/o su capacidad de operación nacional y multisectorial. Predomina una falta de institucionalización y de apropiación de esta iniciativa al interior del SENA. *Joven Competitivo* durante su ejecución (2003 - 2005) aplicó un esquema de trabajo en Red que demostró ser exitoso y que sirve de ejemplo de buenas prácticas para otras ciudades del país en materia de formulación y ejecución de propuestas sociales. El programa orientado por la Alcaldía de Medellín, *Jóvenes con Futuro*, ha destacado por su modelo de gestión orientado a promover la participación de entidades locales de capacitación que actúen como cooperantes del programa, significando un efecto interesante al articularse con los planes locales de desarrollo y las posibilidades de atención integral a los-as beneficiarios-as. En las tres experiencias se extraña, no obstante, la falta de acciones que promuevan la

conurrencia de otras entidades nacionales y locales y la participación de la sociedad, incluidos los-as jóvenes.

- ✓ Las políticas públicas sectorializadas se concretan en programas que definen acciones y estrategias para atender problemáticas sociales como el desempleo, la pobreza y la exclusión (del sistema educativo y productivo), que se centran en condiciones de inequidad. Las experiencias estudiadas demuestran una tendencia existente en la planificación de las políticas públicas dirigidas a impactar las situaciones de los-as jóvenes, se trata de la tendencia a subordinar la perspectiva de *sujeto*, dejándola relegada y desdibujada. Estas subordinaciones se manifiestan en los programas tanto en los decisores, como en los académicos o en las propias imágenes socialmente construidas al respecto. El resultado es que en las formulaciones de los programas y consecuentemente en la definición de las acciones, se priorizan las cuestiones relativas a los cursos y a la inserción desde la perspectiva de las entidades de capacitación o de la estructura productiva y sus requerimientos de recursos humanos. Ello significa, cuando menos, un desconocimiento de los-as jóvenes como sujetos políticos; el foco está en el conjunto de la organización educativa, o en las dinámicas de la producción.
  
- ✓ A lo largo de la implementación de los programas la actuación de las entidades capacitadoras ha sido fundamental, sin embargo muy pocas han estado organizadas en red, otras simplemente participan cuando consideran que su estructura y personal satisface las necesidades de las convocatorias, pero en todo caso han sido los escenarios de las prácticas educativas que han materializado los programas. Entre los hallazgos está el hecho de que los funcionarios de las entidades capacitadoras, a pesar de estar implementando acciones focalizadas a poblaciones vulnerables, tienden a no interiorizar la relación directa entre los programas de formación que ejecutan y las políticas públicas de los que se derivan. De otro lado, aunque conocen los pliegos de condiciones para la participación en las licitaciones y convocatorias, existe un parcial desconocimiento de los marcos legales en que se desarrollan los programas de formación, particularmente en aquellas entidades que participan bajo el esquema de licitación. Esto lleva a pensar que muchas de las entidades operan bajo lógicas de competencia de mercado, excluyendo la mirada política, social, cultural y

económica en la que se enmarcan. De otro lado, predomina una poca articulación entre las entidades coordinadoras y las entidades capacitadoras en materia de decisiones. Como actores claves que integran el proceso no siempre se potencian los conocimientos y experiencias que tienen las entidades de capacitación. No existe una planificación participativa que produzca acciones más pertinentes y consensuadas. Las entidades capacitadoras tienen el contacto directo con los-as jóvenes, por tanto generan una experiencia y un conocimiento que no debería desconocerse desde las coordinaciones de los programas. Adicionalmente, es importante que los entes coordinadores jueguen un papel activo en la manera como el sector empresarial proporciona prácticas laborales e inserción laboral. Si los programas buscan generar empleabilidad se requiere de empresas comprometidas en la formación de los-as jóvenes, y eso demanda evitar inserciones laborales precarias, subempleo y estigmatización de los-as jóvenes en las empresas, retos en que las entidades capacitadoras no deben estar solas. Involucrar al sector empresarial es tarea ardua pero indispensable. Para que esto sea posible los programas deben vincularse a una dinámica de desarrollo sostenible y acompañar de incentivos a las empresas para que el mercado laboral absorba y no excluya a los-as jóvenes formados. Hasta hoy los programas a pesar de lograr un impacto positivo sobre la población objetivo, son insuficientes para sostener sus efectos en el tiempo.

- ✓ La participación y focalización han sido instrumentos adecuados pero no suficientes para lograr llegar los-as jóvenes más vulnerables. La focalización ha sido eficaz en la medida que los programas llegaron a los más pobres, sin embargo, prevalecen actitudes de exclusión hacia algunos perfiles: madres cabeza de hogar, jóvenes embarazadas y jóvenes con problemáticas familiares diversas (violencia intrafamiliar, inestabilidad emocional, entre otros). El perfil de los-as beneficiarios se ha fundado en ideas estereotipadas de los-as jóvenes, lo cual estandariza y encubre su heterogeneidad. Es necesaria una caracterización crítica y contextualizada de los-as participantes para refinar la focalización y diversificar el acompañamiento que se les ofrece.
  
- ✓ La cobertura de los programas ha sido suficiente para influir, significativamente, en el nivel de empleo o autoempleo de los-as jóvenes. La existencia de sólo un

programa nacional sobre el cual recae el grueso de la población juvenil focalizada demanda, en las ciudades, alternativas de apoyo, ampliación o articulación con ofertas nuevas o ya existentes para contribuir a la inserción laboral. En este sentido, el programa *Jóvenes con Futuro* que se encuentra ejecutándose paralelamente con *Jóvenes en Acción* en la ciudad de Medellín deberían reunir esfuerzos para integrar una sola oferta educativa. De igual manera en las demás ciudades colombianas.

- ✓ El seguimiento y evaluación de los programas no ha sido constante y se hace en forma parcializada. El programa *Jóvenes en Acción* en 2004 fue evaluado como requisito del crédito multilateral del que participaba, pero desde entonces no se han hecho más estudios que integren una mirada al impacto social; sin dudas, es la experiencia más representativa de todas. *Joven Competitivo* realizó algunos balances positivos pero dada su focalización en solo 500 jóvenes, puede considerarse estrictamente como una experiencia piloto exitosa. Por su parte, *Jóvenes con Futuro* en la actualidad se encuentra siendo evaluado desde instancias privadas con un enfoque preponderantemente cuantitativo y los resultados se esperan para los últimos meses de 2008. Más allá de estas evaluaciones, resulta preocupante que los programas no realicen seguimiento a los egresados y que las entidades que capacitan suelen perder contacto con los jóvenes apenas egresan, por lo cual una gran parte de la información sobre inserción laboral queda perdida. Aunque se puede dar cuenta de porcentajes de jóvenes que egresan, no hay cifras que comprueben el tipo de inserción laboral que obtienen. Este seguimiento es importante porque da cuenta de la efectividad de los programas y de la manera como estos asumen las características, necesidades y expectativas de los-las jóvenes. No solo se podría evaluar la correspondencia que tienen estos programas con las exigencias del mercado laboral, además se podría considerar si los-las jóvenes se formaron en cursos que llenaban sus expectativas o si estos cursos son -como lo manifestaban algunas entidades de capacitación-, solo un “escampadero” para ellos-as. No obstante se reconoce que –en general- programas como estos han obtenido balances positivos en su gestión, sin embargo, esta investigación ha mostrado que en ellos ha faltado ampliar tanto las dimensiones centrales del contexto socio-económico como los logros y alcances esperables en relación a ese contexto.

- ✓ La falta de una política que articule los programas, hace que el resultado se vuelva desigual. Entre los aspectos contextuales que permitirían fortalecer los programas está la necesidad de prestar atención a las articulaciones, complementaciones o superposiciones de políticas o acciones que apunten tanto al desarrollo económico y social en general, como a las que se dirigen al mismo grupo objetivo con el fin de unificar esfuerzos y ofrecer una atención integral y eficaz a los grupos poblacionales a los que se orientan los programas. Es posible ver cómo en Colombia las diversas secretarías de desarrollo social, de juventud, de educación, y también ONG y otras organizaciones públicas o privadas, a veces promueven programas y proyectos que en ocasiones redundan en las mismas poblaciones generando de un lado sobreofertas de programas sectorizadas y, de otro, una desarticulación de esfuerzos institucionales, que –de cualquier forma- podrían no ser suficientes ni de la calidad que deberían. Los organismos diversos que intervienen suelen tener visiones diferentes de las problemáticas, intereses y demandas distintos en función de sus especializaciones, y esto es un tema de suma importancia al momento de pensar en nuevas fases o nuevas experiencias de este tipo de programas de capacitación que buscan impactar en las condiciones de *empleabilidad* y por tanto en mejorar la equidad social de los-as participantes.
  
- ✓ Más que los programas servir para insertar los jóvenes en el mundo del trabajo, se logran motivaciones para continuar los procesos de formación. Pese a lo corto de los cursos ofrecidos en la generalidad de estas iniciativas, se les puede aprovechar para promover el retorno de los-as jóvenes al sistema educativo. La transformación de la educación no formal en términos jurídicos a *Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano* y la instauración de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) está generando exigencias de calidad para las instituciones de formación que pueden incidir positivamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta normatividad promueve que estudiantes que culminan sus procesos en las entidades con programas certificados puedan ser reconocidos tanto en el campo académico como en el mundo laboral, lo que les proporcionaría a los-as jóvenes, de un lado, el aumento de la movilidad social (incluida su autoestima y la formulación de un proyecto de vida) y una inserción

laboral eficaz. Se trata, en efecto, de una señal auspiciosa que se puede alcanzar si se estimula a la población joven. Sin embargo, queda la preocupación sobre las garantías de la permanencia de los-as jóvenes en un sistema educativo y laboral que ya los había excluido. Por ello es que la implementación de articulaciones de estos programas con la educación formal y el sector productivo es indispensable para garantizar no solo aumento de su *empleabilidad* sino también, quizá principalmente, su retorno al sistema educativo, que les garantice una inserción posterior exitosa.

- ✓ Los programas no logran generar procesos de articulación en los mundos del trabajo y los mundos del trabajo son precarios. El aporte a la integración social es otra dimensión importante para considerar en los programas. En un contexto en el que miles de jóvenes colombianos se enfrentan a la posibilidad de no ingresar a la esfera del empleo, y por ende, están al borde de la exclusión social, unas intervenciones como estas generan la inquietud sobre qué contribución realizan a la integración social. Pareciera que la estrategia iniciada con *Joven Competitivo* y continuada con *Jóvenes en Acción* es la que más se ha acercado desde su concepción al interés de realizar este tipo de aporte. La preocupación por la exclusión social ha llevado a la revalorización de la ciudadanía como dimensión de las políticas sociales. Podrá objetarse que mirar los programas desde este punto de vista excede a sus objetivos y alcances. Pero la relación entre inserción laboral de los-as jóvenes y la equidad aparece cada vez más estrecha, y siendo la integración uno de los dilemas principales de las sociedades contemporáneas, cualquier intervención social, más aún si se dirige a jóvenes desempleados-as, debería tener en cuenta ese dilema. En este marco, el interrogante sobre el grado de éxito de estos programas se amplía. Por tanto, una pregunta más que emerge y queda pendiente es si este tipo de intervención es la mejor entre las alternativas posibles en las acciones derivadas de las políticas públicas.

Finalmente, para el equipo de investigadores resulta necesario formular para próximos ejercicios un diseño metodológico que complejice estos resultados, un diseño que logre la articulación de los datos provenientes de la evaluación cuantitativa de impacto socioeconómico de los programas y la evaluación cualitativa de proceso, lo cual permita también relacionar las características dinámicas de las acciones emprendidas con los

aspectos positivos y negativos de los resultados, teniendo en cuenta las limitaciones y condicionantes del contexto y de las organizaciones en el tema de la educación para el trabajo en Colombia. Esta tarea tiene tres objetivos. El primero apunta a la retroalimentación, y es detectar los puntos críticos de la implementación de estos programas, lo que permitiría mejorar la oferta y transmitir información relevante a los encargados de la evaluación y a los propios actores que participan en ellos y los ejecutan. El segundo objetivo es desarrollar una visión de conjunto de los programas, que permita describir e interpretar los alcances generales de los mismos y definir pertinentemente su continuidad o su total reformulación desde las políticas públicas y sociales. El tercer objetivo, para concluir, es aprehender el contexto macrosocial que envuelve el desarrollo de las realidades aquí señaladas. Se trata de un contexto marcado por lógicas de poder hegemónicas que condicionan y, en ocasiones, invisibilizan situaciones de desigualdad y exclusión que mantienen en un estado de incertidumbre a los sujetos e instituciones que interactúan en la sociedad. Los principios de dominación neoliberal que operan sobre los sistemas educativos son un caso de las condiciones que necesariamente deben incorporarse a los estudios sobre la educación para el trabajo y es tarea que debe desarrollarse en un siguiente ejercicio investigativo.

De la experiencia obtenida con esta investigación muestra que en el tema de la educación para el trabajo de jóvenes existen muchas tareas por emprender y la evidencia de la insuficiencia de investigaciones que aborden esta materia es uno de los retos que deben enfrentarse en primera instancia. Los vacíos conceptuales hallados en la relación *educación – trabajo – juventud* son un llamado a reconocer las limitaciones existentes en una investigación que emprende el desafío de estudiar precisamente esa relación. Con esta investigación los autores hemos iniciado esa tarea mediante la identificación y descripción de las entidades y experiencias que en la coyuntura actual del país se encuentran implementando algunos programas de capacitación laboral focalizados en jóvenes socialmente vulnerables. Creemos que una mirada desde *fuera* es fundamental para la revisión y balance de estos programas. Por ello el enfoque integral que hemos propuesto ha privilegiado los diseños cualitativos, que -sin negar el lugar de lo cuantificable- permiten introducir una perspectiva de las subjetividades y de los poderes que intervienen en las configuraciones sociales y políticas, ampliando los tradicionales enfoques funcionales e institucionalistas que someten la realidad a formalizaciones a veces simplificadoras, y desde las que -en ocasiones- se proponen las acciones que se

convierten luego en políticas. Por tanto, estudios como este se constituyen en un insumo importante para la toma de decisiones desde un referente integral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALÁ, Ernesto. *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina*. En: ABDALA Ernesto; JACINTO, Claudia; SOLLA, Alejandra. (Coord). *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005.
- ACCIÓN SOCIAL. *Informe a la Banca Multilateral Relativo a la ejecución del programa Familias en Acción*. Bogotá. Programa de Red de Apoyo Social. Subprograma Familias en Acción, 2008.
- AGUIRRE, Julián. *Niñez y juventud en el conflicto armado interno en Colombia*. En: BELLO, Martha y RUIZ, Sandra (Comp). *Conflicto armado, niñez y juventud. Una perspectiva psicosocial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fundación Dos Mundos, 2002.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DISTRITAL, DAACD / UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES, CIDER. *Hacia Una Política Para el Desarrollo de la Población Joven en Bogotá: Fundamentos, Procesos y Lineamientos*. Bogotá, DAACD - CIDER, 2003.
- \_\_\_\_\_ . *Línea De Base Sobre La Situación Socioeconómica Actual de la Juventud del Distrito*. [Online] Disponible En: [http://www.colombiajoven.gov.co/doc\\_encuestas.htm](http://www.colombiajoven.gov.co/doc_encuestas.htm) [Consultado el 31 de enero de 2006] p. 33.
- \_\_\_\_\_; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID-. *Evolución de los Principales Indicadores Sociales de Bogotá (1990 - 2003)*. Bogotá, s.f., p. 49. [Online] Disponible en: [http://www.shd.gov.co/images/internet/siec/INTERFASE\\_WEB/POBREZA.swf](http://www.shd.gov.co/images/internet/siec/INTERFASE_WEB/POBREZA.swf) [Revisado el 15 de enero de 2008].
- ALCANTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambios*. México. Fondo de cultura económica. 1995.
- ASOCIACIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS. *Fortalecimiento de las organizaciones pertenecientes a la asociación de proyectos comunitarios. A.P.C. Modulo 4. Popayán. Planeación, Desarrollo y Políticas Públicas*. Popayán. Asociación De Proyectos Comunitarios. 2005.
- BEDOYA GARCÍA, César Augusto. *Juventudes y Derechos Humanos en Medellín, Colombia - Investigación social participativa de jóvenes*. [Online] Ilustrados.com, 2000. Disponible en: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAkZApkZtvdFMILo.php>. [Revisado octubre 6 de 2006]
- BONILLA CASTRO, Elssy; RODRIGUEZ SEHK, Penélope. *Más Allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales*. Bogotá. Grupo Editorial Norma, 1997. p. 22.

- BRICEÑO ANGARITA, Bertha Leonor (Dir.) *Dirección De Evaluación De Políticas Públicas* [Online] En: Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. 2008. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Qui%C3%A9nesSomos/Organigrama/Direcci%C3%B3ndeEvaluaci%C3%B3ndePol%C3%ADticasP%C3%ABlicas/tabid/767/Default.aspx> [Revisado mayo 15 de 2008].
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Balance de la situación económica de Bogotá y Cundinamarca 2006*. Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social Dirección de Estudios e Investigaciones, 2007.
- CARDONA ACEVEDO, Marleny; RAMIREZ GOMEZ; Mauricio Andrés. *Políticas Públicas Sectoriales: Un Balance Desde La Salud, Medio Ambiente y Juventud*. Medellín: Universidad EAFIT. 2006.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 3. El fin del Milenio*. Madrid. Alianza Editorial, 2002.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) *Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el Istmo Centroamericano a inicios del milenio*, México. CEPAL, 2003.
- CINTERFOR. *Principales indicadores socioeconómicos de Colombia*. [Online] Disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/sena/index.htm> [Revisado en octubre 9 de 2007]
- \_\_\_\_\_-BIRF-CIID-GTZZ-BID: *La formación profesional en el umbral de los 90*. Montevideo. CINTERFOR, 1990.
- COLOMBIA. *Al filo de la oportunidad. Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo*. Bogotá. Presidencia de la República. Consejería para la Modernización del Estado- Colciencias, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 0144 de 1988. Artículo 3º* [Online] Disponible en <http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/normas/normas/DDW?W%3DTEXTO++PH+IS+VOTOS%26M%3D51%26K%3DLEY+105+1958+CONGRESO+DE+LA+REPUBLICA%26R%3DY%26U%3D1%26NCU%3D20> [Revisado el 26 de febrero de 2008].
- \_\_\_\_\_. *Ley 1064 de 2006 por la cual se expiden normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley general de educación*. [Online] Bogotá: Congreso. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L1064006.HTM>
- \_\_\_\_\_. *Ley 115 de 1994, febrero 14, por la cual se expide la ley general de educación. (Artículo 36)* [Online] Bogotá: Congreso. Disponible en: [http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/Ley\\_115\\_1994.pdf](http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/Ley_115_1994.pdf) [Revisado en octubre 2 de 2005].

- \_\_\_\_\_ . *Ley 375 de 1997 (Ley de Juventud), capítulo 1, artículo 3.* [Online] Congreso de Colombia. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0375\\_97.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0375_97.HTM) [Revisado en agosto 23 de 2005].
- CONPES. *Documento CONPES Social 102. Red de Protección contra la extrema pobreza.* Bogotá. Departamento de Planeación Nacional, 2006.
- CONPES. *Documento CONPES Social 81. Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia.* Bogotá. Departamento de Planeación Nacional, 2004.
- CRUZ, Carmen Inés, et Al. *Responsabilidad de un adolescente padre.* En: AAVV, *Armero 10 años de ausencia.* Ibagué: FES - Resurgir, 1995.
- CUARTAS QUINTERO, Martha Cecilia. *Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil Departamento de Antioquia con Visión a diez Años 2005-2015. Línea temática: Vinculación de los jóvenes al mundo laboral.* Medellín: Comfenalco Antioquia. Subdirección de educación cultural y bibliotecas, 2005.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Encuesta de Calidad de Vida, 2003.* [Online] DANE. Disponible en: <http://www.dane.gov.co> [Revisado en noviembre 30 de 2006].
- \_\_\_\_\_ . *Censo General 2005.* [Online] DANE. Disponible en: <http://www.dane.gov.co> [Revisado en noviembre 30 de 2006].
- \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ . *Colombia: Proyecciones quinquenales de población por sexo y edad, 1950-2050.* [Online] Bogotá: DANE, 1998. Disponible en [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=16&id=165&Itemid=350](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=16&id=165&Itemid=350) [Revisado octubre 15 de 2006].
- \_\_\_\_\_ . *Encuesta Continua de Hogares* [Online]. Bogotá: DANE, 2003. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bolet\\_ech\\_informalidad\\_Itrim05.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_Itrim05.pdf) [Revisado octubre 2 de 2005].
- \_\_\_\_\_ . *Noticia de marzo 27 de 2007: Pobreza cayó de 56 a 45 por ciento* {online}. Disponible en: [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Comunicados\\_Prensa/mar\\_27\\_07\\_pobreza.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Comunicados_Prensa/mar_27_07_pobreza.pdf) {Revisado 19 septiembre de 2007}.
- \_\_\_\_\_ . *Boletín Situación de las Siete ciudades principales de Colombia.* [Online] DANE. Disponible en <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/indice/siete/resultados.doc>. [Revisado en mayo 22 de 2008]
- \_\_\_\_\_ . *Pobreza cayó de 56 a 45 por ciento* {online}. Marzo 27 de 2007. Disponible en:

[www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Comunicados\\_Prensa/mar\\_27\\_07\\_pobreza.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Comunicados_Prensa/mar_27_07_pobreza.pdf)  
{Revisado septiembre de 2007}.

- EGGER; Philippe; SENGENBERGER; Werner. *Problemas y políticas del trabajo decente*. [Online] Cinterfor. Org. Bolentin 151, 2001. Disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/151/index.htm>. [Revisado mayo 6 de 2008]
- EL TIEMPO (Periódico). Editorial, 7 de agosto de 2003, p, 1-14
- ESCOBAR, Catalina y VERA, Ana Milena. *Administración, aplicación y evaluación de las políticas públicas ambientales en Medellín en el período 1995 – 2007*. Trabajo para obtener el pregrado en Economía EAFIT. Medellín, 2005.
- ESCOBAR, Jorge. *Políticas e institucionalidad pública de juventud. Informe final*. En: Seminario Internacional de OPS. Bogotá, enero de 2000.
- FREYSSINET, Jacques. *Las políticas de empleo y su evaluación en Europa Occidental*. Buenos Aires: PIETTE, Documento de Trabajo número 7, 1994.
- FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE FUNDESARROLLO. *Empleo informal en el distrito de Barranquilla 2001-2004*. Barranquilla. Fundación Para El Desarrollo Del Caribe FUNDESARROLLO, 2004.
- FAJARDO; Marcela; MILOS, Pedro. *Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile*. Santiago. Investigadora de la Unidad de Estudios Prospectivos, Ministerio de Planificación y Cooperación. 2000.
- GALLART, María Antonia; JACINTO, Claudia. *La Evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos: Una Ilustración con programas para jóvenes desempleados en los países del Cono Sur*. París. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Jóvenes, Educación y Trabajo: Aprendizajes Para Enfrentar Los Desafíos. La educación y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes*. [Online] <http://www.oij.org/ant/Art%EDculo%20Lasida.pdf>. [Revisado 2 de junio de 2008]
- \_\_\_\_\_. *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*. Santiago: CEPAL. [Online] Disponible online en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7254/MAGallartALatina.pdf> [Revisado en junio 1 de 2008].
- GOMEZ, ARIAS; Rubén Darío. *Análisis de Política Públicas. Ponencia en el Seminario de Políticas Públicas y Salud*. Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. 2003.
- GONZÁLEZ DE LA CRUZ, Alfonso Daniel. *Evaluación del Desempleo en el Comercio Informal en la Zona Norte del Distrito de Barranquilla: Período 2000-2005*. Barranquilla. Universidad del Atlántico, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Economía, 2006.

- IFS – ECONOMETRÍA S.A. – SEI. *Análisis de Resultados de las Primeras Convocatorias del Programa Jóvenes en Acción. Consultoría para la Evaluación de Impacto del Subprograma Jóvenes en Acción*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2004.
- KREMENCHUTZKY, Silvia. *Formación De Los Jóvenes Para El Trabajo: Principales interrogantes y preocupaciones desde las organizaciones de la sociedad civil*. II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo Buenos Aires – 17 al 20 de Mayo del 2000
- LÓPEZ CASTAÑO, Hugo; et al. *Impacto de la Reforma Laboral sobre la generación y calidad del empleo*. Medellín: CIDE, 2004.
- LORA, Eduardo. *¿Porqué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?* [Online] Mimeo, BID. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/ponen\\_lora.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/ponen_lora.pdf) (Revisado en mayo 16 de 2008).
- MACÍAS PRADA, John Fernando y SUESCÚN ÁLVAREZ, Paula Andrea. *La formación para el empleo de jóvenes en la ciudad de Medellín*. Medellín, 2007. 346 p. Trabajo de grado (Sociología). Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia
- MADARIAGA OROZCO, Camilo; HOYOS DE LOS RÍOS, Olga Lucía y ABELLO LLANOS, Raimundo. *Satisfactores de las necesidades humanas asociados a las redes sociales de jóvenes escolarizados de la zona sur de la ciudad de Barranquilla*. En: Investigación y Desarrollo No 6 Noviembre de 1997.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -MEN-. Artículo Con la ley 1064, la educación para el trabajo gana reconocimiento. [Online] Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/fo-article-121237.pdf> [Revisado en mayo 18 de 2008].
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Mercado de trabajo y empleo en los jóvenes 1991-2000. Marco teórico*. En: Serie Boletines temáticos, No 6. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.
- MUÑOZ GONZALEZ., Germán. *Temas y problemas de los-as jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI*. En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Vol. 1, No 1, enero-junio, 2003. Manizales: Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE-, Universidad de Manizales.
- NACIONES UNIDAS. *Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*. [Online] Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [Revisado en mayo 2 de 2008].
- OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA. *Panorama laboral colombiano: alto desempleo, ingresos precarios. Boletín 11*. Bogotá: Centro de investigaciones para el Desarrollo (CID) - Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia – UNICEF Colombia, 2002.

- \_\_\_\_\_ . *Jóvenes: mercado de trabajo y reproducción de la desigualdad y la pobreza, Boletín 4*. Bogotá: Centro de investigaciones para el Desarrollo (CIDE) - Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia – UNICEF Colombia, 2002.
- OBSERVATORIO DE JUVENTUD PARA EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. *Balance de la Cuestión de las Investigaciones que sobre juventud se han realizado en Medellín desde 1997 hasta el año 2003*. Medellín: Centro de Investigaciones Sociales y Humanas – CISH- Universidad de Antioquia, Oficina de la Juventud de Medellín, 2002.
- OSPINA VALENCIA, Paola Andrea. *La política social del Programa Jóvenes en Acción apoyado desde el Plan Colombia: una evaluación para el Valle de Aburrá*. Medellín, 2004, 77 p. Trabajo de grado (Economista). Universidad EAFIT, Departamento de Economía.
- PALLARES; Francesc. *Las políticas públicas: El sistema político en acción*. En: Revista de Estudios Políticos. No. 62. 1988. Medellín. Universidad de Antioquia.
- PERONA, Nélica; ROCCHI, Graciela. *Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares*. [Online] En: Memorias del primer congreso Internacional Políticas sociales para un nuevo siglo. Concepción, Chile, noviembre de 2000. Disponible en <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm> [Revisado octubre 2 de 2005].
- PIZARRO, Roberto. *Estudios estadísticos y prospectivos. La vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas, 2001.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA COLOMBIA JOVEN. *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e implementación*. Documento de trabajo. Bogotá: Presidencia de la República, 2001.
- PROFAMILIA. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Bogotá: PROFAMILIA; 2000.
- PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN – GTZ – UNICEF. *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia*. Bogotá: Departamento de Investigaciones Universidad Central, 2004.
- \_\_\_\_\_ . *Bases para el plan decenal de la juventud 2005 - 2015*. Presidencia de la República, Bogotá, 2004.
- PULIDO, CHAVES; Orlando. *Ética, Ciudadanía y Paz En La Educación: Una reflexión desde Colombia. Texto de discusión referido al Documento Base de Luís Sime Poma*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional Colombia, 2002.
- RAMIREZ ARENAS, Héctor Pablo. *La Situación Laboral de los jóvenes de Medellín*. En: Observatorio de Juventud para el Municipio de Medellín. Boletín No. 1. Medellín: Alcaldía de Medellín – Universidad de Antioquia, diciembre de 2003.

- RAMÍREZ GÓMEZ, Clara y CASTRO MENDOZA, Óscar. *Juventud, pobreza y formación. Una mirada a los programas de capacitación en Bogotá*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia – Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2000.
- RAMÍREZ GUERRERO, Jaime. *Los programas de capacitación laboral del programa Chile joven*. En: *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. JACINTO, Claudia y GALLART, María Antonia (Coords.). Cinterfor-OIT, Montevideo, 1998.
- REINA SALGADO, Manuel. *Subempleo en Colombia*. Medellín: Escuela Nacional Sindical –ENS-, 2006.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA / DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRAQUILLA / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL. *Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (Ley 388 de 1997)* Barranquilla. Distrito Especial, Industrial y portuario de Barraquilla; 2000.
- RODRÍGUEZ, Ernesto. *Políticas públicas de juventud en Medellín: propuestas básicas para el período 2000-2003*. Medellín. Oficina de la Juventud de la Alcaldía de Medellín - Corporación PAISAJOVEN. 1999
- RODRIGUEZ; Ernesto. *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo*. En: PIECK, Enrique. *Los jóvenes y el Trabajo. La educación frente a la exclusión social*. (Coordinador) México: Mtro. Adlaí Navarro. p. 27. [Disponible online en [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/jov\\_trab.pdf](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/jov_trab.pdf)] [Revisado en Junio 1 de 2008].
- SARMIENTO ANZOLA; Libardo. *Economía política y social del plan nacional de desarrollo*. [Online]. Disponible en: <http://www.espaciocritico.com/articulo.asp?llamada=2&sbmnu=5&numid=43>[Revisado en 1de 2008].
- \_\_\_\_\_. *Injusticia y desigualdad social la eterna crisis*. En: Apuntes del CENES. Universidad. Pedagógica y tecnológica de Colombia. Bogotá. 1999.
- SEN, Amartya. *Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea*. En: Revista Internacional del Trabajo, vol. 116 (1977), num. 2 (verano).
- SERRANO AMAYA, José Fernando; Et. Al. *Estado del Arte de la Investigación Sobre Juventud para la Formulación de la Política*. Bogotá. Departamento Administrativo de Acción Comunal Del Distrito y Departamento de Investigaciones de la Universidad Central. 2002.
- SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). *II Encuentro de entidades de formación para el trabajo*. [Online] Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/article-153309.html>
- \_\_\_\_\_. *Informe Comparativo entre Demanda y Oferta de Enero a Agosto de 2000*. Medellín: Centro de Información para el Empleo – SENA, 2000. Citado por HERNÁNDEZ ARROYAVE, Juan Carlos. *El Desempleo Juvenil, Mucho más que cifras: ¡Alternativas!* Medellín: Corporación PAISAJOVEN - GTZ, 2001.

- \_\_\_\_\_ . *Lineamientos generales SENA*. [Online] Disponible en: <http://www.sena.edu.co/Portal/Direcci%C3%B3n+General/Direcci%C3%B3n+de+Formaci%C3%B3n+Profesional/Innovaci%C3%B3n+y+Competitividad/Lineamientos+Generales/>
- \_\_\_\_\_ . *Memorias 2001 – 2005 Programa Jóvenes en Acción*. Bogotá. SENA. 2006.
- \_\_\_\_\_ . *Nueva Convocatoria para “Jóvenes en Acción” en Bogotá*. [Online] Bogotá: SENA, 2005. Disponible en: <http://www.sena.gov.co/Portal/Informacion+General/Noticias/jovenes+en+accion+bogota.htm> [Revisado octubre 2 de 2007]
- SUBIRATS; Joan. *Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado*. [Disponible online en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044535.pdf>] [Revisado en junio 2 de 2008].
- TABARES QUIROZ, Juliana; VERA ACEVEDO, Luz Dinora; et al. *Impacto social y económico de los programas de emprendimiento: cultura E (Municipio) y emprendimiento (SENA) en la ciudad de Medellín*. Medellín. Universidad EAFIT – Grupo de Estudios Territoriales y Sectoriales (ESyT), 2008.
- TABERA GONZALEZ, Beatriz Elena. *La formación para el autoempleo, como alternativa para los programas de educación no formal de los organismos no gubernamentales –ONG- de Medellín*. Medellín, 2003, 160p. Trabajo de grado (Economista). Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas.
- TURBAY, Catalina; RICO DE ALONSO, Ana. *Género, Identidad y posibilidades de la juventud femenina en Colombia. En: Construyendo Identidades: niñas, jóvenes y mujeres en Colombia. Reflexiones sobre socialización de roles de género*. Bogotá: Fundación para la Libertad FRIEDRICH-NAUMANN-STIFTUNG-Consejería Presidencial para la Juventud, 1994.
- VALENCIA, Nelcy Yoly. *Puente y Abismo. Configuraciones Subjetivas de los trabajadores en el tránsito a la flexibilidad*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2004.
- VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor. *¿Qué ha pasado con el empleo dos años después de la Reforma laboral?* Medellín: Escuela Nacional Sindical ENS, 2005.

# ANEXOS

## ANEXO A. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS

### 1. PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN

#### 1.1. Modelo (JeA)

El modelo del programa se basó en la experiencia del programa *Chile Joven*, dado que ese país tenía una experiencia importante al respecto desde mediados de los años ochenta. En este sentido Jaime Ramírez Guerrero afirma que:

“El contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente “Chile Joven” fue el de los programas que bajo la fórmula de eso Fondos de Inversión Social (FIS) surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste social (...) El modelo... está específicamente dirigido a poblaciones juveniles en situación de riesgo social y/o de desempleo estructural... esa focalización explícita es una parte de las características que en su conjunto conforman un modelo elaborado y sistemático especialmente si se compara con experiencias anteriores adelantadas en la región...”<sup>125</sup>

A lo largo de sus 6 cohortes desde el año 2001, se han presentado algunas variaciones del programa. Por decisión del gobierno nacional inició en 2004 el proceso de traslado del Programa al SENA, con el propósito de lograr su institucionalización. Los resultados arrojados llevaron al gobierno a interesarse en continuar la experiencia más allá de los recursos provenientes del Plan Colombia. En los gobiernos de Álvaro Uribe (2002 – 2006 y 2006 - 2010) se han destinado recursos de la nación para patrocinar el desarrollo de las siguientes convocatorias siendo el SENA la entidad encargada de la administración general del programa y también de financiarlo en las cohortes de 2006 y 2007-2008, la última de las cuales se ejecuta al momento de elaborar este informe. El programa tiene recursos asegurados por parte del gobierno nacional hasta el año 2010, cuando finaliza el periodo presidencial de Álvaro Uribe y el siguiente gobierno deberá tomar la decisión de continuar o modificar con el programa. La financiación del programa originalmente se hizo mediante el contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el periodo 2001 – 2004 por un valor aproximado de 270 millones de dólares, que cubrían los tres programas de la Red de Apoyo Social (Empleo en Acción, Familias en Acción y *Jóvenes en Acción*), de los cuales US\$ 74.770.360 fueron exclusivamente para *Jóvenes en Acción*<sup>126</sup>. Para la convocatoria VI de 2007 - 2008 el presupuesto asignado por el gobierno nacional es de alrededor de US\$9.400.000.

<sup>125</sup> RAMÍREZ GUERRERO, Jaime. *Los programas de capacitación laboral del programa Chile y joven*. En: *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. JACINTO, Claudia y GALLART, María Antonia (coords.). Cinterfor-OIT, Montevideo, 1998.

<sup>126</sup> SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). *Memorias 2001 – 2005 Programa Jóvenes en Acción*. Bogotá. SENA. 2006. p. 54.

En la actualidad, la coordinación del programa está totalmente centralizada en la ciudad de Bogotá, orientado por la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA.

Si bien originalmente, el programa se enfocó en las principales capitales y en los municipios que presentaban las mayores tasas de desempleo juvenil, como fueron Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Bucaramanga y Cali; con el transcurso de sus diferentes convocatorias la cobertura fue ampliándose de estas siete ciudades. En cada una de las ciudades fueron establecidas las Unidades Coordinadoras Locales del Programa. La experiencia piloto y las dos primeras convocatorias fueron coordinadas por la Red de Apoyo Social y desde la convocatoria III por el SENA. El cuadro 4.2 presenta una síntesis de la cobertura nacional.

**Cuadro 4.2**  
**Cobertura nacional del programa Jóvenes en Acción**

Departamentos	Municipios	Capitales <sup>127</sup>	Convocatoria
Antioquia	Medellín, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Girardota, Copacabana y Barbosa.	Medellín*	I a VI
Atlántico	Barranquilla, Soledad y Malambo.	Barranquilla*	I a VI
Distrito Capital	Bogotá y Soacha	Bogotá D. C.* (no incluido en la convocatoria VI)	Piloto y I a VI
Bolívar	Cartagena	Cartagena D. T.	I a V
Caldas	Manizales y Villamaría.	Manizales*	I a VI
Santander	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.	Bucaramanga	I a VI
Valle del Cauca	Cali y Yumbo	Cali*	I a VI
Risaralda	Pereira, Dos Quebradas y La Virginia	Pereira	V y VI
Tolima	Ibagué	Ibagué	V y VI
Chocó	Quibdó	Quibdó	VI
Cesar	Valledupar	Valledupar	VI
Sucre	Sincelejo	Sincelejo	VI
Magdalena	Santa Marta	Santa Marta	VI
Cauca	Puerto Tejada	Popayán (no incluido en la Convocatoria VI)	VI

Fuente: elaboración propia con base a la información disponible del programa *Jóvenes en Acción*, SENA.

\* Ciudades consideradas en esta investigación.

## 1.2. Desarrollo y ejecución (JeA)

<sup>127</sup> A lo largo del texto se habla de las ciudades capitales, entendiéndose que se incluyen los municipios que hacen parte de sus áreas metropolitanas.

Para el desarrollo del programa en todas las convocatorias, excepto la prueba piloto, se ha usado la figura de licitación pública y contratación de las entidades formadoras. La coordinación nacional diseñó en 2001 el Registro Nacional de Entidades de Capacitación (REC), de carácter público y nacional, a fin de convocar, evaluar y registrar como certificadas las entidades de capacitación de los países miembros del BID y es condición sin la cual no es posible participar en las invitaciones que haga el programa para ofrecer los cursos de formación laboral. Solamente las entidades de capacitación registradas en el REC reciben invitación para presentar propuestas para la ejecución de los cursos. Dentro de los plazos estipulados en la convocatoria, cada una de las entidades presenta sus propuestas de formación en los formatos definidos para tal fin por el programa, con los documentos que respaldan la información allí consignada y de acuerdo con los términos de referencia. Una vez realizada en la recepción y verificados los requisitos, se eliminan y seleccionan las entidades serán parte de la ejecución. Dentro de los criterios de evaluación están los siguientes: cumplimiento de los requisitos estipulados en los términos de referencia, verificación de los documentos legales, cumplimiento de los requisitos generales del curso, evaluación curricular, evaluación económica y revisión de infraestructura adecuada. Terminada la evaluación se conforma la lista de cursos elegibles y se efectúa la adjudicación teniendo en cuenta el presupuesto disponible, el número de cursos y grupos elegibles, el número de entidades de capacitación y el puntaje obtenido por cada curso.

Cada entidad de capacitación recibe el valor de los costos necesarios para desarrollar y administrar los cursos de formación laboral, previamente seleccionados y adjudicados. Las entidades de capacitación deben desarrollar los cursos sintiéndose estrictamente a las características consideradas en la ejecución, es decir, no están permitidas alteraciones unilaterales del curso, y de manera particular en lo que respecta a la cantidad de participantes (20, en promedio), los docentes, el horario, la estructura curricular y la ubicación. Igualmente, las entidades están obligadas a registrar en el sistema de información la deserción o retiro de los beneficiarios, para efectos de liquidaciones, abonos y saldos; pagar a los beneficiarios los apoyos de sostenimiento; mantener un archivo con la documentación exigida y designar en cada institución un delegado técnico que se ocupe de servir de interlocutor entre la coordinación nacional del programa y la coordinación local. Asimismo, la coordinación del programa tiene la facultad de supervisar el desarrollo del trabajo de la entidad de capacitación.

En las primeras convocatorias, los cursos de formación laboral en diversos oficios, se proyectaron con una fase lectiva de tres meses, (360 horas de intensidad), durante los cuales los-as jóvenes se capacitan en una labor específica hasta alcanzar un nivel semicalificado, seguida de la fase de práctica dirigida con una duración de otros tres meses (intensidad de 480 horas).

Un componente importante en la formación de los-as jóvenes y transversal durante toda su capacitación es el Proyecto de Vida, mediante el cual se pretende que los-as participantes identifiquen y desarrollen aspectos que les llevan a dimensionar lo que desean hacer de su vida, las metas que desean obtener en el plano personal y los caminos que deben recorrer

para alcanzarlas. De este componente hacen parte el reconocimiento de sus experiencias, aprendizajes previos, habilidades básicas, comprensión y asimilación de valores sociales.

Durante las primeras convocatorias, el programa proporcionó apoyo económico a los-as jóvenes, con el fin de sufragar los gastos de refrigerio y transporte. El valor estuvo calculado en 5000 pesos durante la experiencia piloto y en 5500 pesos diarios en las cuatro siguientes convocatorias. Para el caso de las madres beneficiarios que presentaran el registro civil de un hijo menor de siete años, el sostenimiento equivaldría a 7000 pesos durante la prueba piloto y 7700 pesos para las cuatro convocatorias posteriores.

Las áreas ocupacionales en las que el programa ha capacitado a los-as jóvenes han ido variando desde la experiencia piloto hasta hoy. De manera general, esas áreas han sido las siguientes: finanzas y administración; ciencias naturales, aplicadas y relacionadas; salud; arte, cultura, esparcimiento y deporte; ventas y servicios; explotación primaria y extractiva; oficios, operadores de equipo y transporte; procesamiento, fabricación y ensamble. Inicialmente las entidades invitadas a participar tenían la libertad de proponer los cursos a dictar a los-as jóvenes, lo cual implicaba un estudio propio de las entidades acerca de las necesidades del sector empresarial. Desde el año 2004, cuando el SENA comienza a orientar administrativamente del programa, los cursos ofertados han sido definidos previamente por el SENA, basándose en sus estudios sectoriales del mercado laboral, lo cual ha implicado excluir del proceso de selección de los cursos a las entidades de capacitación.

### 1.3. Cambios al interior del programa (JeA)

Además del ya mencionado traslado de coordinación y administración al SENA, vale anotar que en las dos últimas cohortes, correspondientes a la convocatoria de cinco y seis, entre 2006 y 2008, el tiempo de formación se ha reducido en algunos de los cursos ofertados a tres meses (incluida la fase lectiva y la fase práctica). La edad de los-as participantes se ha ampliado hasta los 30 años y desde 2006 se ha focalizado en los-as jóvenes en situación de desplazamiento -que se encuentren inscritos en el Sistema Único de Registro (SUR)<sup>128</sup>- y a los pertenecientes a la población afro descendiente del país, en respuesta a las normatividades vigentes que obligan a la atención prioritaria de estas poblaciones especiales. Por su parte, desde la cohorte de 2006 los recursos de manutención entregados sólo se entregaron a los miembros de estas dos poblaciones, todo lo cual ha implicado retos y dificultades para la ejecución de los cursos en las últimas cohortes.

Luego de seis convocatorias nacionales y de presentar unos resultados que se consideran óptimos por sus ejecutores y planeadores<sup>129</sup>, el programa *Jóvenes en Acción* se ha convertido

---

<sup>128</sup> SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). *Nueva Convocatoria para "Jóvenes en Acción" en Bogotá.* [Online] Bogotá: SENA, 2005. Disponible en: <http://www.sena.gov.co/Portal/Informacion+General/Noticias/jovenes+en+accion+bogota.htm> [Revisado octubre 2 de 2007]

<sup>129</sup> IFS – ECONOMETRÍA S.A. – SEI. *Análisis de Resultados de las Primeras Convocatorias del Programa Jóvenes en Acción. Consultoría para la Evaluación de Impacto del Subprograma Jóvenes en Acción.* Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2004. p. 28.

en una de las experiencias más importantes en Colombia dentro de los programas de capacitación para el empleo y denota la particularidad de haber sido en su inicio un programa de formación concebido en el marco de las ayudas provenientes de entidades internacionales y que se ha ido consolidando al interior del Gobierno, aunque su institucionalización aún parece lejana.

Más de 100.000 jóvenes colombianos se han capacitado en el programa desde su implementación, lo cual ha indicado una cobertura nacional amplia, no exenta de carencias en cuanto a su ausencia en zonas socialmente marginadas donde el programa aun no ha llegado. El estudio de impacto del programa realizado en 2004, así como diversos sondeos de opinión pública, demuestran que la experiencia ha logrado que los-as jóvenes participantes se sientan dignificados y parte activa de la sociedad. No obstante, se registra que las posibilidades laborales que encuentran una vez terminado el curso son pocas -aunque es indudable que el programa incrementa su empleabilidad- y en la mayoría de los casos no se ve un avance notorio en el mejoramiento de la calidad de vida de estos-as jóvenes<sup>130</sup>. Asimismo, se critica que en la práctica los objetivos de inserción laboral sean tratados como secundarios por los formuladores y ejecutores y, principalmente, que los cursos no hayan incentivado la generación de autoempleo, ya que son muy pocos los-as jóvenes que trabajan de manera independiente, y los que se encuentran desempleados no se motivan a buscar por sus propios medios la empleabilidad<sup>131</sup>.

En 2004 el Departamento Nacional de Planeación presentó el proceso de evaluación de impacto del programa solicitado por el BID, realizado por la Unión Temporal *The Institute for Fiscal Studies*, Sistemas Especializados de Información S.A. y Econometría Consultores, que arrojaba unos resultados óptimos desde el punto de vista de los indicadores estadísticos. Sin embargo, desde entonces no existen revisiones actualizadas, por lo cual la información consolidada cubre los 3 primeros años de implementación, pero no los últimos cuatro, hasta hoy. Por lo tanto, a la fecha no existen estudios renovados que den cuenta ampliamente del impacto social y económico de *Jóvenes en Acción*.

## 2. PROGRAMA JOVEN COMPETITIVO PARA EL EMPLEO SOSTENIBLE

### 2.1. Modelo (JC)

Con la implementación y culminación de este proyecto se pretendió favorecer el desarrollo local mediante la contribución en la reducción del índice de desempleo estructural de los-as jóvenes entre 16 y 29 años de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 de la ciudad de Medellín y el área metropolitana. La expectativa fue capacitar 500 jóvenes integralmente para que

---

<sup>130</sup> OSPINA VALENCIA, Paola Andrea. *La política social del Programa Jóvenes en Acción apoyado desde el Plan Colombia: una evaluación para el Valle de Aburrá*. Medellín, 2004, 77 p. Trabajo de grado (Economista). Universidad EAFIT, Departamento de Economía.. *Op. Cit.* p. 62.

<sup>131</sup> *Ibid.* p. 62.

asumieran las mejores prácticas de convivencia social y se integraran en forma competente a la vida laboral.

Este modelo comprendió tres objetivos específicos. El primero, apoyar proyectos locales para capacitar jóvenes y asistirlos-as en la búsqueda exitosa de empleos que requieren habilidades en tecnologías de información. En segundo lugar, crear alianzas entre organizaciones sin ánimo de lucro, gobiernos y empresas para responder a las necesidades de capacitación en tecnologías de información y empleo en la región. Por último, identificar, documentar y divulgar experiencias exitosas en capacitación e inserción laboral y de colaboración entre las organizaciones participantes.

Para cumplir con estos objetivos del programa se diseñaron los siguientes componentes: formación humana, formación en el oficio, formación socio-laboral, intermediación laboral e inserción en el campo laboral como empleado o independiente.

La cobertura del programa se centró en el Área Metropolitana de Medellín, consistente en los municipios de Barbosa, Copacabana, Girardota, Bello, Medellín, Envigado, Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Caldas. Se proyectó atender 500 jóvenes hombres y mujeres, con edades entre 16 y 29 años, con 1090 horas de formación distribuidas así: 60 horas de actualización en competencias básicas, 120 horas de formación humana, 500 horas de formación técnica, 110 horas de formación sociolaboral y 320 horas de práctica laboral, ejecutadas en las diferentes empresas de la ciudad y el área metropolitana.

## **2.2. Desarrollo y ejecución (JC)**

El desarrollo del proyecto se basó en la ejecución de cuatro momentos fundamentales. El primero de ellos consistente en la gestión del proyecto. Identificación del problema a resolver, análisis de los involucrados y los acuerdos previos de estructura y coordinación de la propuesta, que corresponden al diseño y elaboración del proyecto por parte de la Red de Entidades y las actividades de ejecución. El segundo momento consistió en la promoción y difusión del programa y la posterior selección de los-as participantes. Esta etapa incluyó la orientación profesional de los-as preinscritos y la matrícula de los-as aspirantes. En el tercer momento se desarrolló la capacitación. Este momento involucró los acuerdos necesarios para la construcción y consolidación de un currículum pertinente; así como la actualización en competencias básicas de los-as jóvenes, la formación técnica en diversos oficios y la formación humana y sociolaboral. En esta fase cada joven recibió un total de 1090 horas de formación, planeadas para dar cumplimiento al decreto 114 de 1996, que para ese momento regía la normatividad sobre educación no formal. El cuarto momento consistió en el acompañamiento a la inserción laboral y acreditación de los-as jóvenes. A cargo de momento estuvo un ente creado a propósito del programa, llamado Unidad Técnica Administrativa y Financiera (UTECAF) con el apoyo de las instituciones de capacitación de la red. Las etapas de esta fase incluyeron el proceso de intermediación laboral, que incluyó la coordinación de prácticas empresariales como la primera experiencia laboral, el mercadeo empresarial y el

acompañamiento a los-as jóvenes para la búsqueda de empleo. En segundo lugar, también se incluyó en este momento el acompañamiento a las iniciativas empresariales de los-as jóvenes, que consistió en la promoción del autoempleo mediante el acompañamiento a la implementación del plan de negocio a aquellos egresados que deseaban incursionar en la experiencia de ser emprendedores. Este último componente fue al que menor número de egresados apostaría.

Teniendo en cuenta la exigencia de hacer énfasis en las nuevas tecnologías de la información (TICs), se tuvieron en cuenta los estudios sectoriales y la situación del mercado laboral de la ciudad de Medellín, conservando la característica de dar una formación integral. En consecuencia, la capacitación se ofreció en áreas tales como: Auxiliar de Servitecas, Auxiliar Administrativo, Auxiliar Administrativo con énfasis en Facturación en el Área de Salud, Auxiliar en Sistemas, Secretariado Sistematizado, Auxiliar en Mantenimiento y reparación de Computadores, Auxiliar de Diseño Gráfico con énfasis en Sistemas, Digitador Recepcionista, Análisis y Programación de Software, Diseño y Administración de bases de datos, Mantenimiento y Reparación de Teléfonos.

De acuerdo a las evaluaciones realizadas del programa, una vez concluido el proceso, el balance es positivo. Durante dos cohortes, alrededor de 600 jóvenes fueron capacitados y acompañados en su proceso de inserción laboral. De acuerdo a los funcionarios de COMFENALCO Antioquia el cumplimiento de los objetivos trazados en el proyecto llegó al 90% en todos sus componentes<sup>132</sup>, todo lo cual sirvió a esta experiencia para ser tenida en cuenta por la administración municipal de Medellín, para retomar aprendizajes en la formulación del programa *Jóvenes con Futuro*.

Dada la importancia de la figura de Red que este programa manejó durante su ejecución, En el anexo C de este documento se ofrece un breve acercamiento a la génesis de la Red de Entidades de Capacitación que elaboró y desarrolló este proyecto.

### **3. PROGRAMA JÓVENES CON FUTURO**

#### **3.1. Modelo (JcF)**

El modelo implementado rescata los aprendizajes desarrollados por la experiencia de la *Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín* durante la ejecución del programa *Joven Competitivo*, intentando mejorar los alcances de la capacitación y particularmente de la formación en competencias básicas y ciudadanas, incorporando principios de pedagogía social y una perspectiva de desarrollo humano integral. En este sentido la Secretaria de Desarrollo Social decide convertir en programas técnicos de 1200 horas los cursos ofrecidos y mantiene la figura de cooperación interinstitucional entre entidades de capacitación, promoviendo la convocatoria de las entidades con reconocida

---

<sup>132</sup> Entrevista 2CO52.

trayectoria en la ciudad en la capacitación laboral y evitando la figura de la licitación pública. Bajo esta modalidad la Alcaldía aporta el 80% del valor del programa y las entidades de capacitación aportan el 20% restante.

Basado en la distribución de tiempos en los programas técnicos del SENA<sup>133</sup> los planificadores del programa deciden realizar una distribución de las 1200 horas totales de la siguiente manera: 480 horas lectivas (complementadas con formación en TIC), más 440 horas de práctica laboral dirigida y 280 horas adicionales de desarrollo humano integral, obteniendo un proceso total de un año aproximado de duración. De este modo, los programas técnicos propuestos cubren los tiempos exigidos por el SENA para los programas técnicos -aunque hasta el momento de elaboración de este informe no habían obtenido la certificación por parte de esta entidad- y cumplen con las exigencias de la Secretaría de Educación, que exige un mínimo de 1000 horas en los programas técnicos.

Una de las apuestas más importantes del programa es la incorporación de una formación orientada por los principios del desarrollo humano. En este sentido se incluyen los siguientes componentes: 1) nivelación en competencias básicas: lectoescritura y matemáticas; 2) competencias ciudadanas (talleres y salidas pedagógicas con temáticas como la Constitución Política Nacional, ubicación espacial de las sedes de gobierno, explicaciones sobre derechos y deberes ciudadanos, importancia de la norma, reconocimiento a la ciudad, del espacio público); 3) inducción al emprendimiento y al empresarismo y 4) acompañamiento psicosocial. Desde la segunda convocatoria se ha buscado que la formación técnica y el componente de desarrollo humano estén integrados para hacerle seguimiento.

Los-as beneficiarios son jóvenes de la ciudad de Medellín y sus corregimientos, cuyas viviendas estén ubicadas en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3; deben ser personas que no hayan participado del conflicto armado o de la delincuencia, para quienes se asume que existen otros programas focalizados; también, preferiblemente no deben sufrir ningún tipo de trastorno social y tampoco pueden haber participado de otros programas de formación para el trabajo como *Joven Competitivo*, *Jóvenes Rurales (SENA)*, *Formación BID - ITM*, *Jóvenes en Acción* o en convocatorias anteriores de *Jóvenes con Futuro*.

Para la selección de los beneficiarios, la administración municipal ha realizado sondeos en las zonas de la ciudad con más jóvenes a convocar, donde se han entrenado promotores barriales para sensibilizar e informar a los-as interesados-as, quienes deben tramitar una solicitud de inscripción y presentar una entrevista. El proceso de selección es desarrollado por una entidad privada contratada por la Alcaldía y las entidades de capacitación donde los-as jóvenes son formados no tienen ningún tipo de injerencia sobre la decisión de las personas que recibirá durante la formación.

### 3.2. Desarrollo y ejecución (JcF)

---

<sup>133</sup> Los programas técnicos del SENA están distribuidos así: 440 horas lectivas y 440 de práctica; para un total de 880 horas.

En 2006 la Alcaldía de Medellín invitó a algunas de las entidades de capacitación con mayor trayectoria en la capacitación laboral de jóvenes a participar del programa *Jóvenes con Futuro*. Durante esa primera experiencia se atendieron 5000 jóvenes de la ciudad. Entre las entidades que aceptaron la invitación y que decidieron elaborar una oferta se realizó un convenio de asociación, mediado por los principios de la cooperación interinstitucional. En esta modalidad se invitó a participar a alrededor de 20 entidades, entre las cuales se seleccionaron 4, con las cuales la Alcaldía realizó cuatro convenios de cooperación: 1) Politécnico Jaime Izasa Cadavid (1000 jóvenes); 2) Caja de Compensación COMFAMA (1000 jóvenes); 3) *Red de Entidades de Capacitación*, (1500 jóvenes); en esta oportunidad como miembros de la Red participaron sólo siete de las instituciones miembros: ATEC, COMFENALCO, El Minuto de Dios, Microempresas de Antioquia, Fundación Solidaria La Visitación, ECOSESA y Presencia Colombo Suiza y 4) Fundación Universitaria Autónoma de las Américas (1500 jóvenes). Esta última entidad recibió 100 jóvenes más durante 2007.

En la segunda convocatoria, en el año 2007, se atendieron 5003 jóvenes. En esta oportunidad la Alcaldía de Medellín las entidades participaron de la siguiente manera: 1) la Red de Entidades de Capacitación conformó una Unión Temporal que integró administrativamente a las entidades miembros participantes del proyecto. La *Empresa Cooperativa de Servicios Educativos en Salud* (ECOSESA) fue seleccionada para administrar esta Unión Temporal. A la Red se asignaron 1000 jóvenes; 2) COMFAMA (822 jóvenes); 3) Fundación Universitaria Autónoma de las Américas (1435 jóvenes); 4) Instituto Síntesis Electrónica - ITSE (350 jóvenes) y 5) Politécnico Aburra Remington (1406 jóvenes). Estas dos últimas entidades por primera vez participaron del programa en esta oportunidad.

Hacia finales del año 2007 la Alcaldía de Medellín obtiene la aprobación de recursos internacionales por parte de la *International Young Foundation* (IYF), que permite ampliar la cobertura del programa a un total de aproximadamente 12.000 jóvenes. Ante el inminente cambio de administración en el gobierno local a partir del primero de enero de 2008 y por la incertidumbre sobre la continuación del programa en dicho gobierno, se decide contratar un operador externo a la Alcaldía para gestionar y dar continuidad al programa durante 2008. La entidad seleccionada es la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, institución miembro de la Red de Entidades de Capacitación, quien en adelante actuaría como Unidad Coordinadora del programa y de los recursos del municipio y de la International Young Foundation. Esta entidad en los últimos meses de 2007 inicia una tercera experiencia de formación y capacitación del programa, esta vez dirigido a 2000 jóvenes.

Durante la coordinación de COMFENALCO el modelo básico de participación como cooperantes interinstitucionales se mantiene y en esta oportunidad las entidades miembros de la Red se encargan de la capacitación. La novedad que introduce esta entidad es el componente de Acompañamiento a la Inserción Laboral de los-as jóvenes, elemento que durante las convocatorias 1 y 2, no había sido contemplado por la Alcaldía de Medellín y el cual resulta de suma importancia dado que se trata de un programa que atiende población considerada socialmente vulnerable.

En 2008, la Alcaldía nuevamente ha retomado la coordinación del programa y en marzo ha iniciado la primera cohorte de 2008 con un grupo de 1208 jóvenes y la participación de las instituciones de la Red de Entidades de Capacitación, la Caja de Compensación COMFAMA, la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, el Instituto Síntesis Electrónica (ITSE).

El programa ofrece capacitación en tecnologías básicas transversales y adicionalmente intenta fortalecer la lecto-escritura, las nociones básicas en matemáticas, física y química de los participantes. El componente adicional es la elaboración del proyecto de vida y la formación en competencias ciudadanas y personales. Para 2008, los cursos ofrecidos se diversifican, cubriendo no solamente la formación técnica sino además cursos semicalificados, en la intención de que la cobertura del programa llegue a los-as jóvenes que no tienen los niveles de escolaridad para recibir la formación técnica. Entre los cursos ofrecidos se encuentran los siguientes: *Técnicas*: secretariado; electrónica; administración de empresas; digitador recepcionista; logística; mercadeo; auxiliar administrativo; estampación textil; promotor turístico; facturación en salud; operario de máquinas de confección; entre otros. *Otros cursos*: mantenimiento de motos; mesa y bar; ventas y merchandising; operador de seguridad; electricidad y electrónica automotriz; servicio al cliente; asistente supervisor de recurso humano; entre otros. *Auxiliares*: administración; droguería; contabilidad.

Para inicios del año 2008, dos años después de la puesta en marcha del programa, la Alcaldía de Medellín reporta más de 12 mil jóvenes capacitados, lo cual supera en al menos 2000 la cifra inicialmente estipulada como meta. El programa se ha proyectado continuar creciendo para cubrir durante la nueva administración municipal a los grupos de jóvenes a quienes todavía no se ha llegado en la ciudad. Bajo el lema “Ser bueno sí paga” el programa se ha ido posicionando en la ciudad, principalmente en las zonas socialmente más pobres, lo que ha garantizado gran afluencia de jóvenes interesados en participar.

Al momento de realizar este informe se conoce que el banco Interamericano de Desarrollo ha solicitado a la *Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo* (Fedesarrollo) y a la firma encuestadora *Invamer-Gallup* un estudio cuantitativo sobre los resultados del programa y su impacto en la ciudad de Medellín. Por tanto, hasta el momento no existe un balance formal sobre el impacto social y económico de los primeros dos años de funcionamiento del programa.

## ANEXO B. CONTEXTOS DE LAS CIUDADES SELECCIONADAS

En este texto interesa señalar los elementos que contextualmente han incidido en la ejecución de los programas de educación para el trabajo de jóvenes en cada una de las ciudades seleccionadas en la investigación, lo cual permite ampliar y comprender algunos de los asuntos que describen las particularidades de los programas estudiados en los capítulos 3 y 4 de este documento.

La exposición del texto está organizada de acuerdo a los acercamientos del trabajo de campo realizado en la investigación, inicia la ciudad de Medellín por tratarse del caso de referencia nacional; continúan en su orden las ciudades de Bogotá, Cali, Manizales y finalmente Barranquilla. En cada caso se ofrece una mirada sucinta en lo concerniente a cifras demográficas, datos sobre las problemáticas sociales de los-as jóvenes y su situación en el mercado laboral, intentando mostrar las necesidades del mercado en cada caso. Adicionalmente, se muestra un balance de la gestión política y de las acciones en torno a los problemas de empleo y educación relacionados con el desempleo de los-as jóvenes.

### 1. MEDELLÍN

La importancia de Medellín como referente para el estudio de la educación para el trabajo de Jóvenes en el país se ubica en que esta ciudad ha sido un laboratorio de ensayo social creativo y productivo, cuyos resultados e innovaciones han sido referente y ejemplo para el país, lo que le convierte en un caso particularmente de interés para el estudio de la educación para el trabajo de jóvenes en Colombia.

Medellín ha sido escenario de diversas y ricas experiencias de trabajo con jóvenes con la intención de intervenir en sus problemáticas sociales. Las experiencias desarrolladas han ido más allá de intervenciones en los ámbitos laborales de los-as jóvenes, han considerado sus problemáticas sociales tales como el conflicto urbano, la violencia intrafamiliar, la escasa participación política... En dicho contexto, se han desplegado numerosas experiencias promocionales, procurando probar metodologías y enfoques de trabajo, que luego han sido adoptados por otras ciudades colombianas y aún por otros países latinoamericanos<sup>134</sup>. En particular, desde la instalación de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana a comienzos de los años noventa, una importante canalización de recursos

---

<sup>134</sup> ABDALÁ, Ernesto. *Op. Cit.* p. 10. Adicionalmente puede decirse que el trabajo de los grupos y organizaciones juveniles y el de las instituciones no gubernamentales, privadas y gubernamentales que trabajan con jóvenes en Medellín, ha sido un referente importante —en muchas ocasiones un modelo— para promover procesos de organización y participación juvenil en otras localidades por el desarrollo de una serie de experiencias, espacios y metodologías de trabajo con jóvenes, como las REDES JUVENILES, que se comenzaron a tejer simultáneamente en Medellín, Bogotá, Cali, Pereira y Bucaramanga, a partir de una fuerte irrupción del protagonismo juvenil en esas ciudades, también, mediante la creación de espacios de participación juvenil más formales, desde lo gubernamental como la Oficina de la Juventud de Medellín en 1993. Paralelo a los procesos de Medellín, en el ámbito nacional se venían adelantando lineamientos para la formulación de una política nacional para la juventud, desde la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

públicos del gobierno central ha permitido desplegar muchas y muy diversas iniciativas, impulsadas con la intención deliberada de ofrecer alternativas a los-as jóvenes de la ciudad, en una amplia gama de esferas de acción, pero con una prioridad muy marcada en relación a jóvenes de sectores populares, ligados de un modo u otro a la espiral de violencia dominante.

En los antecedentes del trabajo con jóvenes en la ciudad de Medellín y su relación con los programas de educación para el trabajo de jóvenes se pueden considerar dos líneas: la primera tiene que ver con las acciones desarrolladas por las organizaciones juveniles, la gestión y elaboración de políticas sobre juventud y las acciones de las entidades OG y ONG en el tema de los-as jóvenes; la segunda línea tiene que ver con la elaboración de planes y proyectos para promover la inserción laboral de los-as jóvenes y, desde el punto de vista de la educación para el trabajo, el desenvolvimiento de la educación no formal en la ciudad, que luego de la promulgación de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y del decreto 114 de 1996 (que reglamenta la educación no formal<sup>135</sup>) daría cabida a la proliferación de una amplia gama de entidades privadas de capacitación técnica para el trabajo que entrarían a compartir con el sector público, principalmente con el SENA en el reto de la formación para el empleo de jóvenes.

En ambas líneas el papel de organismos municipales como METROJUVENTUD y de entidades como la Corporación PAISAJOVEN sería fundamental puesto que permitiría dinamizar el trabajo con los-as jóvenes desde perspectivas integrales. En particular la gestión de PAISAJOVEN facilitaría la conformación por primera vez en Colombia de una activa red de entidades de capacitación<sup>136</sup> que se fortalecería y llegaría a administrar algunas de las iniciativas de educación para el trabajo más importantes para la ciudad, que nuevamente serían referente para el país: el programa Joven Competitivo y Jóvenes con Futuro, sobre los cuales se profundiza en el capítulo 4. Con todo, dentro de las críticas del proceso está que la Corporación PAISAJOVEN desaparece completamente hacia el año 2005 en medio de la constatación de la falta de injerencia del municipio de Medellín y su administración como participantes de su institucionalidad como corporación mixta<sup>137</sup>.

Por todo lo expuesto anteriormente, se asume que la ciudad de Medellín es el caso de referencia para estudiar los programas de educación para el trabajo de jóvenes y es la razón de que dos de las experiencias de mayor éxito en la ciudad hayan sido seleccionados para realizar la caracterización de los programas en Colombia (Joven Competitivo para el empleo sostenible – entra 21 y Jóvenes con Futuro) junto al programa nacional Jóvenes en Acción, que es la experiencia retomada en las otras ciudad de Colombia estudiadas.

---

<sup>135</sup> Más adelante en este capítulo se aborda la transformación que ha tenido en Colombia la educación no formal que pasa a ser llamada legalmente Educación para el trabajo y el desarrollo humano con la Ley 1064 de 2006.

<sup>136</sup> Con el auspicio de PAISAJOVEN se financiaron varias pasantías en el exterior a personas vinculadas a las entidades de capacitación, con el compromiso de socializar los aprendizajes. Es así como se inauguran entre 1996 y 1997 una serie de reuniones de los miembros de las entidades de capacitación de la ciudad que se interesan por el trabajo en red.

<sup>137</sup> BEDOYA GARCÍA, César Augusto. *Juventudes y Derechos Humanos en Medellín, Colombia - Investigación social participativa de jóvenes*. [Online] Ilustrados.com, 2000. Disponible en: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAkZApkZtvdFMILo.php>. [Revisado octubre 6 de 2006]

### 1.1. Situación demográfica de los-as jóvenes (Medellín)

El Censo General 2005 del DANE muestra que del total de habitantes que tiene el departamento de Antioquia, 5.601.507, el 21% son jóvenes (14 -26 años de edad), es decir 1.193.387 personas; 49% hombres y 51% mujeres. El 72% habitan en la zona urbana y el 28% en la zona rural<sup>138</sup>. Por su parte, la ciudad de Medellín –capital de Antioquia- cuenta con 2.223.660 habitantes de los que el 23% son jóvenes (511.641 personas), de ellos el 52% son mujeres y el 48% hombres; el 98% viven en la zona urbana lo que indica una alta concentración de los-as jóvenes de la ciudad en la cabecera municipal y lo que pone a los-as jóvenes en la mira de las problemáticas sociales. Adicionalmente, estas cifras muestran que el 43% de los-as jóvenes de antioqueños están en la ciudad de Medellín<sup>139</sup>.

Por su parte, estimativos de Planeación Municipal de Medellín al año 2000 permiten ubicar en qué zonas de la ciudad reside la mayor parte de los-as jóvenes: en tres de las zonas populares de la ciudad, Nor Oriental, Nor Occidental y Centro Oriental se concentra el 61.9% de la población juvenil total<sup>140</sup>. Estos datos evidencian el peso demográfico que tienen los-as jóvenes en la ciudad de Medellín y principalmente la participación que tienen los-as jóvenes que viven en las zonas nororiental, noroccidental, centroriental. Esta concentración de la población joven en tales zonas de la ciudad estaría indicando, a juicio del sociólogo chileno Ernesto Rodríguez, quien en 1999 realiza un detallado estudio sobre la juventud de Medellín, la existencia de familias más extensas y la concentración de núcleos de población emigrante en las zonas más densamente pobladas de la ciudad, pero por sobre todo, estaría indicando claramente la necesidad de una mayor concentración y articulación de servicios destinados a jóvenes en dichas zonas, en términos de respuestas operativas<sup>141</sup>.

### 1.2. Panorama situacional de los-as jóvenes (Medellín)

De acuerdo a diversos estudios sobre la juventud de la ciudad<sup>142</sup> puede afirmarse que los contextos sociales en que los programas de formación para el empleo se han desarrollado han estado marcados principalmente por actividades económicas de los-as jóvenes que redundan en situaciones de pobreza asociadas a ambientes de marginalidad y exclusión social. Los-as jóvenes son el contingente de población con las mayores tasas de desempleo,

---

<sup>138</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo General 2005. Op. cit.* [Online].

<sup>139</sup> *Ibíd.* [Online]

<sup>140</sup> BEDOYA GARCÍA, César Augusto. *Juventudes y Derechos Humanos en Medellín, Colombia - Investigación social participativa de jóvenes.* [Online] Ilustrados.com, 2000. Disponible en: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAkZApkZtvdFMILo.php>. [Revisado octubre 6 de 2006]

<sup>141</sup> RODRÍGUEZ, Ernesto. *Políticas públicas de juventud en Medellín: propuestas básicas para el período 2000-2003.* Oficina de la Juventud de la Alcaldía de Medellín - Corporación Paisajoven. Medellín. 1999. p. 6.

<sup>142</sup> Así lo afirman algunos de los estudios indagados en 2003 por el *Observatorio de Juventud para el Municipio de Medellín* en su elaboración de un balance sobre las investigaciones en juventud de la ciudad. Disponible online en <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro48/libro48.pdf>

pero también con malas condiciones de contratación, con los trabajos más precarios, en el subempleo, sin seguridad social ni mínimas condiciones de trabajo digno; constituyen la fuerza laboral más vedada en cuanto a la adquisición de cualificaciones por su falta de formación y experiencia, además de correr un alto riesgo de quedar atrapados en ese circuito de exclusión por su imposibilidad de acceder a vías de progreso y disminución de la pobreza como son la educación y la movilidad en el mercado de trabajo. Algunos indicadores que amplían su contexto son los siguientes:

- ✓ Existe discontinuidad en los ciclos educativos de los-as jóvenes<sup>143</sup>.
- ✓ El contexto social de los-as jóvenes les lleva a entrar a economías de rebusque o subsistencia con remuneraciones inestables y por debajo del salario mínimo legal<sup>144</sup>.
- ✓ En los empleos que logran obtener se presenta una desvinculación de la seguridad social y del acceso a programas de calificación y recalificación de conocimientos técnicos para trabajo<sup>145</sup>.
- ✓ Hay una marcada dependencia de las contrataciones informales, de empleos pagados *por obra* o por contratación temporal de muy corta duración y enfrentando la saturación del mercado con oferta de mano de obra no calificada<sup>146</sup>.
- ✓ Para el año 2000 se ha analizado que los ingresos promedios por hogar en la ciudad de Medellín en los estratos 1, 2 y 3 ha aumentado 9,7 veces durante los 11 años anteriores y los ingresos reales se han reducido en un 10% durante el mismo periodo, lo cual quiere decir que el poder adquisitivo de las familias no ha aumentado ni posibilitado una mejora en sus condiciones materiales de vida. El mismo estudio muestra que la canasta familiar para los obreros ha aumentado nueve veces y para empleados un poco más de 12 veces en ese mismo período<sup>147</sup>.
- ✓ Según datos de 2003 se visualiza que la franja de la población juvenil de la ciudad más vulnerable a la situación del desempleo es la que se encuentra entre los 18 a 24 años de edad<sup>148</sup>. Esta información muestra que de cada 100 que buscaron empleo más de 43 no lograron obtenerlo, es decir, el 43,44% de los-as jóvenes; porcentaje que constituye el doble de la tasa de desocupación de la población general de Medellín<sup>149</sup>.

<sup>143</sup> Para el año 1993 el costo de los implementos para el ingreso escolar (uniforme, textos, transporte, etc.) ascendía a 70.000 pesos aproximadamente, mientras el salario mínimo era de 81.510 pesos. Esto explica, al menos parcialmente, la alta deserción estudiantil del 27.3% de los estudiantes de secundaria que abandonaron en este año sus estudios. [Corporación Paisa Joven. Programa de Apoyo Institucional a Jóvenes en Medellín. Proyecto Cooperación Técnica, Alcaldía de Medellín – GTZ. Medellín. Noviembre de 1993].

<sup>144</sup> VALENCIA, Nelcy Yoly. *Puente y Abismo. Configuraciones Subjetivas de los trabajadores en el tránsito a la flexibilidad*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2004. p. 180.

<sup>145</sup> TABERA GONZALEZ, Beatriz Elena. *La formación para el autoempleo, como alternativa para los programas de educación no formal de los organismos no gubernamentales –ONG- de Medellín*. Medellín, 2003, 160p. Trabajo de grado (Economista). Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas. p. 20.

<sup>146</sup> Esta mano de obra no calificada compite en ocupaciones como vendedores de mostrador; así albores; porteros, vigilantes; auxiliares de oficina y empacadores, entre otras.

<sup>147</sup> SEVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA. *Informe Comparativo entre Demanda y Oferta... Op. Cit.* p. 8.

<sup>148</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Encuesta Continua de Hogares [Online]*. Bogotá: DANE, 2003. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bolet\\_ech\\_informalidad\\_Itrim05.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_Itrim05.pdf) [Revisado octubre 2 de 2005].

<sup>149</sup> RAMIREZ ARENAS, Héctor Pablo. *La Situación Laboral de los jóvenes de Medellín*. En: *Observatorio de Juventud para el Municipio de Medellín. Boletín No. 1*. Medellín: Alcaldía de Medellín – Universidad de Antioquia, diciembre de 2003. p. 6.

- ✓ Para 2005 se calcula que el 80% de la población de la ciudad habita viviendas de estratos 1, 2 y 3; y que el 90% del total de desempleados están precisamente allí<sup>150</sup>. Si a lo anterior se suma que alrededor del 70% de los-as jóvenes se ubican en tales estratos, el resultado es que el sector de la población con el mayor índice de desempleo son los-as jóvenes más desfavorecidos.

### 1.3. Mercado laboral (Medellín)

La evolución del mercado de trabajo de la ciudad presenta cambios en su vocación productiva durante la década de los noventa, y si bien hasta finales de la década de los setenta Medellín fue considerada centro industrial líder en el país, durante los noventa evidencia cambios en su estructura productiva ante el fortalecimiento del sector servicios que impacta a la producción manufacturera tradicional y aparecen sectores que reflejan vocación exportadora<sup>151</sup>. El modelo empresarial tradicional se fraccionó dada la forma como comenzaron a descentralizarse algunos procesos productivos en sectores tradicionales, desde grandes compañías hacia pequeñas unidades de producción. La reestructuración del tejido empresarial registrado desde aquellos años, hizo que tanto las microempresas como las pequeñas y medianas empresas –PYMES- fueran las mayores generadoras de empleo, aunque muchas de ellas no logran consolidarse ni dinamizar de manera suficiente el crecimiento de la economía. El bajo nivel de crecimiento económico y la limitada capacidad de generar empleo de buena calidad, han estimulado la economía informal como una forma alternativa de subsistencia o de reducción de costos. Desde los años ochenta, el trabajo informal y el subempleo vienen ganando en participación dentro de la población que se considera ocupada.

Según el Observatorio Local de Empleo, en su informe de septiembre de 2003, ha faltado en la ciudad mayor coordinación y políticas para hacer gestión integral a la promoción de empleo, el autoempleo e ingresos<sup>152</sup>. Se carece de un enfoque sistémico, evidenciado en acciones centradas en una sola variable y por organizaciones que trabajan desarticuladamente; asimismo se señala que ha faltado continuidad y compromiso de los Alcaldes en la formulación de Políticas y Programas para el fomento del empleo, el autoempleo e ingresos; las políticas de empleo de gobierno municipal y departamental han estado orientadas a reaccionar ante el aumento en los índices de desempleo, privilegiando acciones de corto plazo y poco sostenibles en el tiempo<sup>153</sup>. Por su parte los programas de empleo vinculados a procesos de reinserción evidencian su poca eficacia para atender las demandas de esta población y la creación de empresas eficientes y sostenibles, ya que no hacen parte de una estrategia integral donde es necesaria la cualificación de las personas

<sup>150</sup> La población total para Medellín alcanzó 2.350.227 habitantes para el año 2005, de los cuales, según el DANE, 1.505.553 están en condiciones de trabajar, pero solo 932.168 buscan empleo. De este último dato 136.827 no encontraron empleo en 2004, lo que indica una tasa de desempleo que alcanzó el 13,5 % para el conjunto de la ciudad entre 2004 y 2005.

<sup>151</sup> TABERA GONZÁLEZ, Beatriz Elena, et al. *Op. Cit.* p. 35.

<sup>152</sup> Citado por el Plan de Desarrollo de Medellín 2004 – 2007 del alcalde Sergio Fajardo. Disponible en [http://www.veeduriamedellin.org.co/img\\_upload/d08d7963f6c13dca9294ddf7524d9848/TextoCompletoAcuerdoPlan.pdf](http://www.veeduriamedellin.org.co/img_upload/d08d7963f6c13dca9294ddf7524d9848/TextoCompletoAcuerdoPlan.pdf)

[Revisado en agosto 23 de 2006].

<sup>153</sup> *Ibíd.* [Online]

participantes en los proyectos. Estos fenómenos afectarán el tipo de retos sociales y educativos que enfrentan los programas de formación para el empleo en la ciudad y crearán en la opinión pública el discurso de la necesidad de implementar nuevos esquemas de formación basadas en el fortalecimiento de las competencias en la fuerza de trabajo para que logre articularse de una manera eficiente al mercado de trabajo.

El estudio de la economista Beatriz Tabera destaca para este contexto que la dificultad de los-as jóvenes para su articulación al mercado de trabajo no es sólo un problema educativo, ni obedece solamente a las características de las instituciones de capacitación o de las empresas, es también el reflejo de un problema más profundo como lo es la tensión entre las capacidades de la población ubicada en los estratos socioeconómicos más bajos de la ciudad, y las demandas de un sector productivo que debe competir en un entorno cada vez más especializado y para lo cual busca bajar al máximo sus costos cubriendo sus vacantes con trabajadores calificados, al menor precio con jóvenes de altos niveles educativos, y con competencias sociales y comportamentales que respondan a las nuevas necesidades del mercado y por tanto excluyen a los-as jóvenes menos preparados<sup>154</sup>. Esta tensión entre la demanda de los empleadores y las capacidades de los-as jóvenes de bajos ingresos, está presente en los contextos de actuación de los programas de formación para el empleo.

#### 1.4. Políticas y planes locales (Medellín)

En cuanto a las acciones que los gobernantes municipales han emprendido para promover el empleo entre la población joven de la ciudad conviene mencionar la tendencia predominante en los planes de desarrollo de la ciudad que se han implementado durante la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, los cuales comienzan a mostrar el interés por responder a las exigencias neoliberales globales y nacionales que se expresan en la ciudad con el auge de discursos y prácticas acerca de la importancia de la modernización de las empresas, de la cualificación de la mano de obra, de la formación por competencias. De hecho, los planes de desarrollo de la ciudad comienzan a expresar estos requerimientos y ponen como bandera del desarrollo –socioeconómico- la competitividad, las tecnologías de la información, la venta de servicios, el emprendimiento y el empresarismo<sup>155</sup>; todo esto se suma para generar en los diferentes estamentos sociales, políticos y educativos un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de atender la problemática del desempleo de los-as jóvenes en vista de la urgencia por movilizar ese *recurso humano* que ellos representan en pos del desarrollo de la ciudad y en aras de las exigencias que hace el mercado mundial al país y a la región.

---

<sup>154</sup> TABERA GONZÁLEZ, Beatriz Elena, et al. *Op. Cit.* p. 22.

<sup>155</sup> Plan de desarrollo 2001 – 2003 del alcalde Luis Pérez, Plan de Desarrollo 2004 – 2007 de Sergio Fajardo y Plan de Desarrollo 2008 – 2011 de Alonso Salazar.

## **2. BOGOTÁ**

La ciudad de Bogotá presenta múltiples situaciones que ubican a sus jóvenes en el centro de miradas que pretenden comprender, así como afectar, algunas de sus problemáticas centrales, de manera general, es posible afirmar que las acciones emprendidas por las administraciones distritales a lo largo de los últimos años, tienen como objetivo la implementación de los mecanismos adecuados mediante los cuales se genere el marco idóneo para integrar a la ciudad en las lógicas y exigencias de las condiciones del mercado nacional e internacional en la actualidad.

En esta medida, los diferentes programas y planes municipales han tendido a comprender el desempleo como un asunto que afecta a la población juvenil y a la ciudad en general con un marco que tiene en cuenta dos aspectos fundamentales: el bienestar de sus habitantes, y la competitividad. Como se verá a continuación, Bogotá viene generando condiciones que buscan la transformación social por la vía de la construcción de posibilidades adecuadas para aumentar la dinámica productiva en términos del mercado, en este contexto, los jóvenes son vistos como elementos mediante los cuales se identifican grandes potencialidades de desarrollo económico y productivo, por tanto, emergen como el grupo social protagonista de dicho cambio.

En la actualidad, las políticas y programas del distrito hacen un especial acento en los derechos humanos y laborales, ello se refleja en la numerosa cantidad de alternativas y espacios que abren camino a la participación de la juventud de la capital del país, y el avance en materia de políticas públicas que reglamentan la garantía de sus derechos –especialmente los laborales y educativos-. Aunque es necesario mencionar que este proceso ha presentado altibajos, tropiezos y ciclos que desconocen procesos debido entre otras cosas a los intereses característicos de cada administración distrital, lo que arroja una conclusión que implica preguntarse por el verdadero carácter de cambio que se reconoce en la juventud, es discutible entonces esta óptica en la medida en que dichos desbalances dejan entrever que los programas banderas relacionados con la juventud, pueden ser también estrategias de gobernabilidad que abren paso a la sostenibilidad gubernativa y no verdaderas iniciativas de carácter Estatal comprometidas con la solución de aspectos concretamente problemáticos.

### **2.1. Situación demográfica de los-as jóvenes (Bogotá)**

La ciudad se encuentra dividida en 20 localidades; una de ellas es rural y las otras son urbanas; las cuales se denominan de la siguiente manera: Usaquén, Chapinero; Santafé, San Cristóbal; Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz.

Es de resaltar que la población bogotana se encuentra compuesta, en su mayoría, por personas que emigran de diferentes partes del país y del departamento de Cundinamarca

especialmente; el 39.5% de la población residente en Bogotá durante el año 2003<sup>156</sup> no había nacido allí.

Según datos del Dane -2005- en Bogotá habitan 6.778.691 personas, de las cuales 1.612.380<sup>157</sup> son jóvenes que representan el 23,79% del total de la población; este grupo se caracteriza por la existencia de un mayor porcentaje de mujeres (51,48%) que de hombres (48,52%)<sup>158</sup>.

Las características económicas, políticas y demográficas definen a Bogotá como la ciudad más importante del país. Según el censo realizado por el Departamento Nacional de Estadísticas –DANE- el distrito tiene 4.558.830 más habitantes que Medellín –Capital de Antioquia y segunda más poblada del país<sup>159</sup>-; asimismo, el sistema nacional de carreteras parte de esta ciudad, lo que la convierte en un enclave importante para la economía con relación a otras regiones<sup>160</sup>. En el año 2002<sup>161</sup> Bogotá era la mayor aportante al PIB nacional con relación a otras ciudades.

## 2.2. Panorama situacional de los-as jóvenes (Bogotá)

No obstante su posición económica, en la capital del país existen condiciones sociales que reflejan situaciones de inequidad y desigualdad. En el 2003, su PIB per cápita era de \$2690, mientras que el coeficiente de Gini era de 0.52171; lo que revela una desigualdad y se refleja en que para ese mismo año el ingreso promedio del 10% de la población más rica, era 46 veces superior al del 10% más pobre<sup>162</sup>.

Esta situación afecta a la juventud bogotana desde distintas dimensiones; de un lado, se encuentra el amplio número de jóvenes que se constituyen en población vulnerable debido a

<sup>156</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). *Encuesta Continua de Hogares (ECH) Población residente en Bogotá por lugar de nacimiento*. [Online] Disponible en: [http://www.shd.gov.co/portal/page?\\_pageid=53.1765095&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.shd.gov.co/portal/page?_pageid=53.1765095&_dad=portal&_schema=PORTAL). [Consultado el 29 de enero de 2008]

<sup>157</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). *Censo General 2005 - Información Básica DANE – Colombia Procesado con Redatam+SP*. CEPAL/CELADE, 2007., s.p. Texto en línea, consultado el 13 de febrero de 2008; disponible en: <http://190.25.231.242/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>

<sup>158</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). *Encuesta Continua de Hogares (ECH)...* *Op. Cit.* [Online]

<sup>159</sup> *Ibíd.* [Online]

<sup>160</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID-. *Evolución de los Principales Indicadores Sociales de Bogotá (1990 - 2003)*. Bogotá, s.f., p. 49. [Online] Disponible en: [http://www.shd.gov.co/images/internet/siec/INTERFASE\\_WEB/POBREZA.swf](http://www.shd.gov.co/images/internet/siec/INTERFASE_WEB/POBREZA.swf) [Revisado el 15 de enero de 2008].

<sup>161</sup> “Desde los años ochenta Bogotá siguió ganado participación en la economía nacional frente a departamentos como Antioquia y Valle. La descentralización fiscal, tal y como se ha realizado en Colombia, no ha favorecido la convergencia”. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID-. *Op. Cit.* [Online]

<sup>162</sup> Según la fuente, esta situación resulta excesivamente preocupante, ya que en los países del norte, esta relación no supera el rango de las 5 a las 8 veces. *Ibíd.*, p. 63.

las condiciones de pobreza que afectan a un amplio número familias en la ciudad como lo demuestran los datos enunciados en el párrafo anterior; de otro lado, está la estigmatización y el señalamiento, según Serrano Amaya en su estado del arte de la investigación sobre juventud en Bogotá (2002), diversas miradas señalan a la juventud como “el problema” central de situaciones como la violencia, desconociendo los condicionamientos estructurales que hacen parte de conductas delictivas en las que son protagonistas, enfocando a la población juvenil como objeto de medidas de control e institucionalización urgente<sup>163</sup> y causa única de las problemáticas urbanas.

Los niveles de inequidad en Bogotá también se evidencian en otros indicadores, según la encuesta continua de hogares de la capital del país -2003-, hay muchas localidades que superan el promedio del índice de calidad de vida (ICV) de toda la ciudad -89.38-; mientras que hay otras que se encuentran muy por debajo de esta cifra.

Con respecto a la violencia, diversos estudios señalan a los-as jóvenes como los-as principales victimarios y describen su situación como víctimas<sup>164</sup> de actos delictivos en la ciudad; según el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá, en el año 2001, los-as jóvenes entre 14 y 26 años representaron el mayor número de capturados por delitos como homicidios comunes, lesiones personales, hurto callejero, hurto a entidades comerciales, hurto simple y hurto a residencias<sup>165</sup>.

Desde el punto de vista de la educación el investigador José Serrano señala que el sistema educativo de Bogotá se encuentra en crisis debido a falencias estructurales, como la reducción sistemática escolar y las jornadas educativas cortas que provocan bajos niveles de calidad en la educación, tiempo libre, inasistencia escolar y deserción asociada a razones económicas.<sup>166</sup> De otro lado, comenta que en las instituciones educativas y en los hogares también se presentan altos índices de violencia, pocas manifestaciones de solidaridad; existencia de pandillas al interior de las instituciones; discriminación frente a diferentes normas y prácticas cotidianas y; desconocimiento del joven como sujeto de derechos<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> SERRANO AMAYA, José Fernando; Et. Al. *Estado del Arte de la Investigación Sobre Juventud para la Formulación de la Política*. Bogotá. Departamento Administrativo de Acción Comunal Del Distrito y Departamento de Investigaciones de la Universidad Central. 2002. p. 90.

<sup>164</sup> Con relación a posibles conjeturas que pueda arrojar un contraste entre jóvenes víctimas y victimarios, se puede destacar la conclusión que hace el informe de la línea de base sobre la situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá: “*El primer caso es el de las lesiones personales. En este delito la proporción de jóvenes victimarios es similar a la proporción de jóvenes víctimas, pero es mayor para el caso de los jóvenes víctimas que en el caso de los jóvenes victimarios, 45% contra 39%. Es decir, el 39% de los capturados por este delito son jóvenes, mientras que el 45% de las víctimas son jóvenes. Además se da la contradicción de que este delito es el de mayor participación de jóvenes dentro de las víctimas, mientras que es el de menor participación con respecto a los capturados. Para el caso de los homicidios ambas estadísticas son casi iguales, el 43% de los jóvenes son victimarios y el 42% son víctimas. La mayor diferencia se da en el caso del atraco callejero. En este caso, los jóvenes representan el 69% de los victimarios y sólo el 22% de las víctimas.*” Línea de Base sobre la Situación Socioeconómica Actual de la Juventud del Distrito [Online] Disponible En: [http://www.colombiajoven.gov.co/doc\\_encuestas.htm](http://www.colombiajoven.gov.co/doc_encuestas.htm) [Consultado el 31 de Enero de 2006] p. 61.

<sup>165</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES CRIMINOLÓGICAS. *Policía Metropolitana de Bogotá*. Citado en: Línea De Base Sobre La Situación Socioeconómica Actual de la Juventud del Distrito. [Online] Disponible En: [http://www.colombiajoven.gov.co/doc\\_encuestas.htm](http://www.colombiajoven.gov.co/doc_encuestas.htm) [Consultado el 31 de enero de 2006] p. 55.

<sup>166</sup> SERRANO AMAYA, José Fernando. *Op. Cit.* p. 46.

<sup>167</sup> *Ibíd.* p. 46-48

### 2.3. Mercado laboral (Bogotá)

La crisis económica que vivió el país hacia mediados de la década de los 90 impactó en la economía bogotana de manera significativa; no obstante, el retorno de su dinámica productiva aumentó, al contrastar las tasas de desempleo en Bogotá durante el año 2004 es posible valorar un aumento relativo que no es tan significativo debido al aumento de las tasas de participación y el crecimiento de la población económicamente activa.

Durante el período 2002-2006 los indicadores de desempeño del sector industrial aumentaron en un 75%; el sector comercial tuvo un comportamiento similar, mientras que el sector de construcción fue determinante con relación a otras ciudades del país<sup>168</sup>.

La encuesta continua de hogares de la ciudad de Bogotá reveló que para el 2006 hubo un promedio de 5.712.535 habitantes, entre los que el 65% se consideró económicamente activo. De éstos, más de 400.000 no lograron ocuparse laboralmente en todo el año, de donde se estimó una tasa promedio de desocupación y ocupación de 11.7% y 57.4% respectivamente<sup>169</sup>.

Otro elemento característico del mercado de trabajo en Bogotá es la informalidad generada a causa de la desaceleración de la economía de la segunda mitad de los noventa –mientras que en 1997 se crearon 1300 empresas, en 1999 solo nacieron 300 organizaciones empresariales-; la flexibilización del mundo de trabajo; el deterioro de la calidad en los empleos y las nuevas formas de contratación<sup>170</sup>; según diversos estudios, durante el 2006, el 24% de la población bogotana deriva sus fuentes de actividades económicas informales, lo que indica que 1.6 millones de habitantes se encuentran insertados en el mercado laboral mediante la informalidad<sup>171</sup>.

En el 2003 la mayor tasa de desempleo de Bogotá se encontraba en el grupo poblacional que va de los 12 a los 24 años, siendo mayor el número de jóvenes desempleados que se ubican entre los 12 y los 17 años que los que tienen edades que van de los 18 a los 24 años<sup>172</sup>.

En Bogotá el desempleo afecta más a mujeres que a hombres, en especial a las mujeres jóvenes; según un estudio realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) de

---

<sup>168</sup> CÁMARA DE COMERCIO DE Bogotá. *Balance de la situación económica de Bogotá y Cundinamarca 2006*. Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social Dirección de Estudios e Investigaciones, 2007.

<sup>169</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*. [Online].

<sup>170</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID-. *Op. Cit.* [Online]

<sup>171</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*. [Online].

<sup>172</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Y CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID-. *Op. Cit.* [Online] p. 16.

la Universidad Nacional, la pobreza y el desempleo en la ciudad generan factores de vulneración a cuatro grupos principalmente<sup>173</sup>:

- ✓ “las mujeres, que han incrementado su participación en el mercado laboral
- ✓ los jóvenes de ambos géneros que encuentran cada vez mayores dificultades para encontrar oportunidades de trabajo
- ✓ dentro de los jóvenes, los bachilleres tienen la tasa de desempleo más elevada
- ✓ los jefes de hogar, personas de edad madura que perdieron un empleo estable y no encuentran nuevas oportunidades por su edad y nivel de calificación”

Ello debido, entre otras cosas, a las situaciones que atraviesan muchas de las familias de la ciudad: cuando el jefe de hogar se encuentra desempleado, la tasa de participación de jóvenes y mujeres<sup>174</sup> en el mercado laboral se dispara a fin de solventar el déficit de ingresos al que se ven avocados los miembros familiares y; por tanto, aumentan las tasas de desempleo y se generan otras problemáticas.

Entre las problemáticas correlacionadas con el desempleo que vivencian los jóvenes bogotanos están:

- ✓ Aumento de la participación de los jóvenes en actividades que llevan a conductas delictivas<sup>175</sup>
- ✓ Una proporción importante de jóvenes bogotanos no puede pensarse un proyecto de vida de largo plazo<sup>176</sup>
- ✓ Aumento de la deserción escolar<sup>177</sup>

En la actualidad existe acuerdo en que las condiciones actuales de la economía bogotana exigen cada vez mayores niveles de capacitación y formación. El despliegue de la vocación empresarial de la ciudad hacia el sector de servicios<sup>178</sup> hace visible la necesidad de contar con una educación secundaria, preferiblemente una educación superior y en lo posible una educación técnica sólida<sup>179</sup> lo que representa una problemática si se tiene en cuenta que son muy pocos los jóvenes que acceden al mercado laboral al tiempo que estudian o que se dedican a capacitarse de forma adecuada antes de empezar a buscar un empleo<sup>180</sup>.

<sup>173</sup> *Ibíd.* p. 52

<sup>174</sup> Es de resaltar que el aumento de la tasa de participación de las mujeres se debe, además del desempleo del jefe de hogar a situaciones relacionadas con su inserción a la vida pública y el aumento de su participación en esferas políticas, económicas, culturales, entre otras como efecto del desarrollo de sociedades modernas y contemporáneas desde la década de los ochenta y hasta la actualidad; caso contrario, ocurre con los jóvenes e inclusive con los niños; muchos autores coinciden en afirmar que el desempleo del jefe de hogar es la mayor causa del aumento de la participación en el mercado laboral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

<sup>175</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DISTRITAL, DAACD / UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES, CIDER. *Hacia Una Política Para El Desarrollo De La Población Joven En Bogotá: Fundamentos, Procesos Y Lineamientos*. Bogotá, DAACD - CIDER, 2003. p. 33 y SERRANO AMAYA, José Fernando. *Op. Cit.* p. 49.

<sup>176</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Op. Cit.* p. 33.

<sup>177</sup> ALCALDÍA MAYOR DE Bogotá. *Línea De Base Sobre La Situación Socioeconómica Actual de la Juventud del Distrito*. [Online] Disponible En: [http://www.colombiajoven.gov.co/doc\\_encuestas.htm](http://www.colombiajoven.gov.co/doc_encuestas.htm) [Consultado el 31 de enero de 2006] p. 33.

<sup>178</sup> *Ibíd.* p. 36

<sup>179</sup> *Ibíd.* p. 89

<sup>180</sup> ALCALDÍA MAYOR DE Bogotá. *Línea De Base... Op. cit.* p. 34.

## 2.4. Políticas y planes locales (Bogotá)

Desde hace algunos años, la administración pública bogotana ha sido consciente de la importancia que cobra la situación del desempleo en las agendas públicas de la ciudad. Con respecto a esta problemática se han diseñado distintas iniciativas que intentan dar respuesta a las exigencias del medio.

Durante el período comprendido entre el 2001 y el 2004 se ejecutó el programa *“Bogotá para vivir todos del mismo lado”* que se planteó la generación sostenible y estructural del empleo mediante la acción conjunta de lo público y lo privado articulando de esa forma acciones concretas que marcaran la puerta de entrada de la ciudad al sistema de producción global y neo-institucional<sup>181</sup>.

En el periodo 2004 - 2008 se buscó la integración de la ciudad al sistema económico nacional bajo estándares de competitividad mediante la promoción de procesos productivos que estimularan a personas competitivas. El plan de desarrollo de este periodo se denominó *“Bogotá sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”* y le apostó al establecimiento de un Eje Social con programas como *“Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo”*, con el cual se esperaba la formación de 160.000 hombres y mujeres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en educación básica, competencias para el trabajo, asociatividad y ciudadanía, además de vincular a 23.000 hombres y mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad a oportunidades para la generación de ingresos.

En un segundo Eje, denominado Urbano Regional se implementó el programa *“Bogotá Productiva”* que busca generar las competencias adecuadas que respondan al proceso de internacionalización de las economías así como propiciar un entorno productivo igualitario, promover la formación del talento humano y la innovación, la asociatividad empresarial en especial de Mipymes. Además, *Bogotá Productiva* contó con la realización de siete proyectos escogidos de manera prioritaria: Gestión Ambiental Empresarial, Bogotá Asociativa y Emprendedora, Bogotá Innovadora y Tecnológica; Bogotá Internacional Turística Exportadora y Atractiva para la Inversión, Bogotá Bilingüe, Bogotá Conectada y Bogotá 24 horas.

Ahora, desde el punto de vista de los balances de las acciones políticas de la capital colombiana el seguimiento a la formulación de políticas públicas de juventud en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001-2006 arroja una conclusión: el proceso de toma de decisiones relacionadas con la juventud bogotana se ha visto fragmentado debido a las diferentes visiones sobre el desarrollo que tienen cada una de las administraciones distritales, por lo cual

---

<sup>181</sup> Debido a dicho planteamiento, durante este plan se buscó la vinculación de sus habitantes a programas como Altamente Componentes, Prosperidad Colectiva, Bogotá Atractiva, Bogotá Crece con Razón, Movilidad Inteligente, Plataforma Integral de Servicios y Unidos para Competir y Vivir Mejor.

podría presumirse que iniciativas de educación para el trabajo de jóvenes tan sólidas como las ejecutadas en Medellín no se han concretado en capital.

### 3. CALI

Cali es la tercera ciudad de Colombia luego de Bogotá y Medellín por su población y participación económica. Es la capital del departamento de Valle del Cauca y su área metropolitana está conformada por los municipios de Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo. Los altos índices de desempleo juvenil llevaron al gobierno nacional en cabeza de la Presidencia de la República a seleccionar esta ciudad como uno de los escenarios para desarrollar el programa nacional Jóvenes en Acción desde al año 2001, por lo cual la situación de contexto de esta ciudad resulta de gran importancia para esta investigación.

#### 3.1. Situación demográfica de los-as jóvenes (Cali)

Según el Censo 2005, la ciudad de Cali presentó una población de 2.075.380 habitantes, ubicándose como la tercera ciudad más poblada de Colombia. De esta población, el 53% está compuesto por mujeres. El total de jóvenes registrado es de 303.717; las proporciones según sexo se mantienen en el mismo nivel que el total poblacional. El total de jóvenes representa el 14,63% de la población de la ciudad de Cali<sup>182</sup>. Las personas entre los 18 y 25 presentan una extensión poblacional notoria, mayor al grupo inmediatamente inferior, compuesto por personas entre los 10 y 18 años aproximadamente. Las personas entre los 5 y 10 años de edad presentan una extensión similar a la del grupo de jóvenes. Lo que esto representa, es que al cabo de aproximadamente 5 años, el número de personas entre 18 y 25 años será inferior al actual.

#### 3.2. Panorama situacional de los-as jóvenes (Cali)

La tasa de pobreza para Cali en el año 2002 fue del 35,3%, la cual tuvo una reducción del 22,4 por ciento para ubicarse en el 2007 en 27,4 por ciento. Por otro lado, la pobreza extrema pasó de 7,7% en 2002 a 6 por ciento en 2007, lo que representa una disminución del 22,1 por ciento durante los cinco años. Discursos institucionales afirman que la caída de los índices de pobreza entre 2002 y junio de 2006 se sustentó, principalmente, en el crecimiento económico, el mejoramiento de los ingresos de los más pobres y en los avances de la política social orientada hacia la población más vulnerable del país<sup>183</sup>. No obstante, en la ciudad subsisten problemáticas asociadas a la pobreza que afectan gravemente a la población joven:

---

<sup>182</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Censo 2005 {online}. Disponible en [www.dane.gov.co/censo](http://www.dane.gov.co/censo) {Revisado 23 agosto de 2007}.

<sup>183</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Noticia de marzo 27 de 2007: *Pobreza cayó de 56 a 45 por ciento* {online}. Disponible en:

- ✓ El 54% de los reportes por enfermedades de transmisión sexual ocurren en personas entre los 15 y los 29 años
- ✓ En la población entre 15 y 29 años se reportaron 260 casos de VIH/SIDA, que corresponden al 23,33 % de los 1.114 registrados; de los casos reportados en ese grupo, 166 son hombres, es decir, el 63.84%
- ✓ En cuanto a violencia intrafamiliar, la ciudad de Cali tiene porcentajes por encima de los promedios nacionales. Las comunas con mayor reporte son las del Distrito de Aguablanca (13, 14 y 15)
- ✓ Un hecho que afecta fuertemente la población joven de Cali es la mortalidad producto de homicidios, donde las muertes violentas ocurren 11 veces más en hombres que en mujeres

### 3.3. Mercado laboral (Cali)

En la ciudad de Cali el sector Comercio tiene una participación del 61% en la economía de acuerdo a cifras del DANE derivadas del Censo 2005, lo cual indica que la participación laboral se encuentra concentrada en esa rama económica. El sector servicios participa con el 30% y la industria con el 9%. El segmento más representativo de la economía de la ciudad lo representa en su orden: comercios al por menor, asociados a economías informales; el sector servicios como hotelería y restaurantes.

En este panorama, la situación laboral de los-as jóvenes caleños muestra que para 2007 la tasa general de desempleo es de 12.70%, el cual contrasta con el desempleo de los jóvenes, siendo este del 23,80%, notablemente por encima del promedio general. Al mirar las cifras según el sexo, se descubre que las mujeres jóvenes presentan una tasa de desempleo superior a la de los hombres, siendo de 29,50% la de estas y 17,90% la de estos<sup>184</sup>.

El caso del subempleo es diferente, al presentarse una tasa similar entre el total del Área Metropolitana de Cali (36.80%) y la tasa de los jóvenes (37.10). Es importante señalar que las tasas de la ciudad de Cali se asemejan al promedio nacional, donde la tasa de desempleo general es de 11,50% y la de los jóvenes es de 24%. En cuanto al subempleo, la relación total contra jóvenes es de 33% contra 36,50% respectivamente<sup>185</sup>.

En la investigación “Diagnóstico sobre la realidad de los-as jóvenes de Santiago de Cali”, se presentan una serie de planteamientos que reflejan la compleja situación laboral que la juventud de la ciudad:

---

[www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Comicados\\_Prensa/mar\\_27\\_07\\_pobreza.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Comicados_Prensa/mar_27_07_pobreza.pdf) {Revisado 19 septiembre de 2007}.

<sup>184</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Encuesta Continua de Hogares, julio de 2005* {online}. Disponible en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) {Revisado agosto de 2007}.

<sup>185</sup> *Ibíd.*

- ✓ Los jóvenes constituyen la mitad de la población que más buscan oportunidades de empleo; convirtiéndose el grupo de jóvenes de 20 a 24 años el que representa el mayor índice
- ✓ En términos de oferta laboral, los jóvenes menores de 19 años y de 20 a 24 años presentan más bajos índices en comparación con los otros grupos poblacionales
- ✓ Los jóvenes menores de 19 años viven una realidad muy compleja en términos de oportunidades de empleo, al ser el grupo que presenta un menor nivel de educación o preparación para lo laboral en términos de experiencia. Esa situación los hace el grupo joven más vulnerable, mientras los jóvenes de 20 a 24 años pueden presentar un mejor nivel de educación (técnico o profesional) y/o una experiencia laboral

### 3.4. Políticas y planes locales (Cali)

Las tres recientes administraciones de Cali exhiben un renovado interés por el recurso humano que los-as jóvenes implican para el desarrollo de la ciudad. En esta perspectiva se pueden señalar los siguientes intereses que han guiado las acciones políticas emprendidas desde las diferentes administraciones, los cuales han convergido en diversos planes y programas:

- Capacitación técnica para el trabajo y desarrollo de habilidades.
- Capacitar a jóvenes y adultos en un oficio o especialidad.
- Desarrollar programas de capacitación a jóvenes de la comuna en las áreas técnico – industriales.
- Alfabetización para adultos e implementación de programas en educación no formal para los jóvenes y adultos.
- Un colegio de bachillerato agroindustrial y ecológico.
- Realizar acciones para el desarrollo de iniciativas productivas, formas asociativas y solidarias de producción de grupos específicos en particular para los jóvenes y las mujeres.
- Generación de alternativas productivas para jóvenes.
- Programa para el desarrollo de iniciativas productivas, asociativas y solidarias; planteadas a jóvenes en riesgo, madres cabeza de familia, discapacitados, minorías étnicas, vendedores ambulantes, organizaciones comunitarias.

Con diversos logros en cada uno de estos componentes balances de los planes de desarrollo para 2007 muestran que en Cali subsisten problemáticas que deben ser atendidas desde las políticas mediante planes y programas de mayor efectividad. Entre las situaciones críticas que perviven se citan las siguientes:

- Existe un problema de acceso, cobertura y calidad, esta última referida a la falta de implementos, la baja formación del recurso docente, el deterioro de las estructuras físicas de las instituciones educativas, la no implementación de metodología alternativas, entre otros.

- El empleo y la generación de ingresos es el derecho más vulnerado a la población juvenil en comunas y corregimientos; la compleja situación que viven los-as jóvenes en este campo se caracteriza por la falta de oportunidades laborales, las precarias condiciones salariales y de seguridad social, el escaso apoyo a iniciativas productivas y en general la ausencia de políticas públicas de desarrollo económico sostenible y solidario que potencializarían la capacidad productiva de la población juvenil.
- Los espacios formales dispuestos para el ejercicio de la política no tienen legitimidad; de un lado, se presenta desconocimiento de su existencia, y por el otro, hay poco interés por participar en ellas. A este panorama se suma que son pocos los que participan de manera ciudadana en las actividades barriales, independientemente del rango de edad en el que se encuentran. No obstante, a pesar de reconocer las limitaciones de las formas de hacer política de algunas expresiones de jóvenes, no se puede desconocer que son una apuesta por renovar la cultura política transmitida de generación en generación.

#### 4. MANIZALES

Manizales es la capital del departamento de Caldas. Es una ciudad en el centro occidente de Colombia, ubicada dentro del llamado Triángulo de oro<sup>186</sup>. Por ser una de las ciudades intermedias de mayor peso cultural y económico ha sido tradicionalmente una ciudad que ha hecho eco de propuestas y programas de éxito en otras ciudades colombianas, así por ejemplo ha sido escenario de algunos programas importantes de educación para el trabajo de jóvenes en Colombia como Jóvenes en Acción (programa nacional) y otras estrategias que han buscado favorecer con capacitación laboral a los-as jóvenes desfavorecidos de la ciudad. Es la razón para que sea tomada como parte de la muestra representativa nacional en esta investigación.

##### 4.1. Situación demográfica y social de los-as jóvenes (Manizales)

Según el censo de 2005, la ciudad de Manizales tiene una población de 368,433 personas, el 52,50% de sus habitantes son mujeres y el 47,50% son hombres, mientras que el total de jóvenes registrado es de 55.389 (15,03%); las proporciones de la población juvenil según el sexo se mantienen en un nivel de paridad virtual con una pequeña mayoría de las mujeres<sup>187</sup>.

En cuanto al desempleo, Manizales presenta una tasa de 16% en contraste con la tasa de desempleo de la población joven que la dobla (32,70%). Al observar estas cifras según el sexo, es posible notar que hay un mayor número de jóvenes mujeres desempleadas que de hombres jóvenes, 39,90% y 26,50% respectivamente.

<sup>186</sup> En Colombia, se le denomina así al área formada por sus tres principales ciudades: Bogotá ubicada en el centro del país, Medellín (noroccidente) y Cali (suroccidente). Dentro del triángulo de oro se encuentran tres ciudades capitales, que conforman el denominado eje cafetero; estas ciudades son, en orden de población: Manizales, Pereira y Armenia.

<sup>187</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo 2005* [online]. Disponible en [www.dane.gov.co/censo](http://www.dane.gov.co/censo) {Revisado agosto de 2007}.

El caso del subempleo es diferente ya que existe una proporción similar entre el total de jóvenes subempleados y el resto de la población, 30.80% y 29.80% respectivamente. No obstante, la tasa de desempleo de los-as jóvenes manizalitas es superior al promedio que tienen los-as jóvenes en el resto del país -24% en Colombia y 11.50% en la ciudad-; en materia de desempleo la relación entre los jóvenes de la ciudad y el país es relativamente similar (33% y 36.50% respectivamente)<sup>188</sup>.

En cuanto a la situación social en la ciudad de Manizales se tiene lo siguiente: la pobreza se ubica en 46,2 por ciento, 18,4 por ciento menos que en 2002, que era de 56,6. La pobreza extrema registrada es de 7,4 por ciento, 46,8 por ciento menos que en 2002, cuando se ubicó en 139 por ciento. La caída de los índices de pobreza entre 2002 y junio de 2006 se sustentó, principalmente, en el crecimiento económico, el mejoramiento de los ingresos de los más pobres y en los avances de la política social, orientada hacia la población más vulnerable del país<sup>189</sup>.

#### 4.2. Mercado laboral (Manizales)

Es escasa e incipiente la información disponible sobre el mercado laboral de la ciudad de Manizales, lo que supone una limitación para realizar una descripción precisa de su contexto particular. El mercado laboral de la ciudad ha sido tradicionalmente el cultivo y producción del café, el cual trajo desarrollo y progreso a toda la región durante todas las décadas del siglo XX. Para inicios del siglo XXI el DANE revela que el sector comercio predomina en la economía manizalita con un 48% de participación, seguido del sector servicios con un 39% y finalmente el sector industrial con un 13%. El comercio al por menor, identificado con las pequeñas empresas y el sector de la economía informal es el más representativo en la actualidad, con un gran peso adicional de la industria automotriz. Las industrias que mayor número de establecimientos presentan en la ciudad de Manizales son la elaboración de productos alimenticios y bebidas (31%) y fabricación de prendas de vestir (14%). Son importantes también industrias fabricantes de productos de madera (12%).

Cifras de julio de 2007 presentan a Manizales entre las tres ciudades colombianas con los mayores índices de desempleo, 14.6% y una tasa de subempleo del 28.2%, lo cual la pone como unos de los escenarios más preocupantes en materia laboral en Colombia<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Encuesta Continua de Hogares...* Op. Cit. {online}

<sup>189</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Pobreza cayó de 56 a 45 por ciento {online}. Marzo 27 de 2007. Disponible en: [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Comicados\\_Prensa/mar\\_27\\_07\\_pobreza.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Comicados_Prensa/mar_27_07_pobreza.pdf) {Revisado septiembre de 2007}.

<sup>190</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Boletín Situación de las Siete ciudades principales de Colombia.* [Online] DANE. Disponible en <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/indice/siete/resultados.doc>. [Revisado en mayo 22 de 2008]

### 4.3. Políticas y planes locales (Manizales)

De esta ciudad resalta que no existe una preocupación expresa ni en los planes de desarrollo ni en las políticas derivadas de ellos por la situación particularmente crítica del desempleo de los-as jóvenes. Si bien el proceso de formación de política pública de juventud ha sido extenso en el tiempo, ha sufrido los percances que han llevado al cierre y posterior apertura de la oficina de la juventud municipal, la cual fue reabierto a finales de 2006. El proceso inició a finales de 2005 y durante este tiempo existe un comité que ha trabajado sin recursos económicos de ninguna institución y se ha podido sostener en el tiempo por el interés y la disposición de sus funcionarios por lo cual es lícito pensar que Manizales expresa con claridad la situación de una ciudad en que no ha existido una sistemática intervención pública en las realidades de los jóvenes relacionadas con sus problemáticas sociales y el desarrollo de la ciudad.

Por su parte, iniciativas locales privadas como el *Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud*, adscrito al *Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE-* y a la privada Universidad de Manizales, que busca desarrollar conocimientos y materiales de apoyo que enriquezcan el saber científico en torno a la niñez, la juventud, la educación y el desarrollo, no han tenido ningún impacto ni injerencia significativa en la toma de acciones en torno a las realidades de los-as jóvenes de la ciudad y aún menos en apoyar la formulación de programas de educación para el trabajo de jóvenes. En cambio, estrategias también privadas como las iniciadas por entidades como Fundación Corona y la Caja de Compensación Confamiliares han logrado llevar a cabo programas de educación para el trabajo de jóvenes que empiezan a mostrar la importancia de las iniciativas privadas en el impulso de propuestas para atender las problemáticas situaciones de empleo en la ciudad.

## 5. BARRANQUILLA

Barranquilla es la capital del departamento del Atlántico. Está ubicada al norte del país, en la Costa Atlántica Colombiana, en la Región Caribe, sobre la margen occidental del río Magdalena, a 15 kilómetros de su desembocadura. Es la cuarta ciudad colombiana en población y por tanto una de las que históricamente ha sido de interés político y escenario de los principales programas nacionales.

En 1993 fue erigida constitucionalmente en distrito especial, industrial y portuario. Por estas razones ha sido una de las ciudades tomadas para realizar el trabajo de campo de esta investigación, debido a su destacada importancia en el sector de la economía nacional y porque desde el año 2001 comienza a ser desarrollado en su área metropolitana, conformada por los municipios de Soledad y Malambo, el programa nacional de educación para el trabajo Jóvenes en Acción.

Uno de los hallazgos de la investigación durante su fase de trabajo de campo ha sido la casi total ausencia de información en fuentes secundarias en relación con la juventud barranquillera, el mercado laboral y la situación de su sistema educativo. Esto evidencia una cultura pobre de la sistematización de la información y del acceso de diversos públicos y comunidades a las tesis e investigaciones realizadas en Barranquilla, lo cual dificulta la comparación y el análisis investigativo de esta ciudad con otras de Colombia.

### **5.1. Situación demográfica de los-as jóvenes (Barranquilla)**

Los datos del último censo poblacional realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE: 2005) muestran que el distrito de Barranquilla tiene un total de 1.112.889 habitantes, de los cuales 529.730 son hombres y 583.159 son mujeres. El número de jóvenes (población entre 14 y 26 años) es de 275.564; es decir que, el 24.8% de los barranquilleros son jóvenes. El 48% de esta población son hombres y el 52% son mujeres<sup>191</sup>.

Estas cifras muestran que aproximadamente 1 de cada 4 personas en la ciudad son jóvenes, lo cual podría sugerir que la población juvenil de Barranquilla ha estado cobrando importancia social y económica en vista de que esta masa de jóvenes representa un alto porcentaje de la población en edad de trabajar y por tanto se convierten en población objetivo de diversos sectores sociales (Estado, empresas) y en sujetos del mercado laboral; también es posible inferir que la juventud del distrito es una de las más importantes poblaciones, así como una de las que cuentan con mayores problemáticas.

Estas cifras muestran que aproximadamente 1 de cada 4 personas en la ciudad son jóvenes, lo cual podría sugerir que la población juvenil de Barranquilla ha estado cobrando importancia social y económica en vista de que esta masa de jóvenes representa un alto porcentaje de la población en edad de trabajar y por tanto se convierten en población objetivo de diversos sectores sociales (Estado, empresas) y en sujetos del mercado laboral; también es posible inferir que la juventud del distrito es una de las más importantes poblaciones, así como una de las que cuentan con mayores problemáticas.

### **5.2. Panorama situacional de los-as jóvenes (Barranquilla)**

Hacia 1996, Barranquilla ocupó el cuarto lugar entre las ciudades con mayores índices de criminalidad, diversos estudios señalan a los jóvenes barranquilleros como las principales víctimas de esta situación<sup>192</sup>. Así, se encuentra que la violencia criminal es la principal causa de muerte entre los jóvenes (64%) de 18 a 24 años.

---

<sup>191</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo 2005* {online}.

<sup>192</sup> FLORES, Pamela y GÓMEZ, Nancy Regina. Ciudadanía Juvenil: Sin Espacios ¿Dónde Construirlos? En: Investigación y Desarrollo (Barranquilla); Vol. 13 N° 1, Julio, 2005 ISSN 0121-3261. 87. Con relación al tema de la violencia juvenil, las autoras citan a De la Espriella y Llanos, 1998; Amar y Quintero: 97.

Desde el punto de vista urbano, una revisión al Plan de Ordenamiento Territorial del distrito, en el año 2000, revela que el entramado urbano de Barranquilla presentaba serias deficiencias en materia de calidad de vida, siendo una de sus consecuencias que el tejido de ciudad se encontraba fraccionado. El POT diagnostica que para comienzos del siglo XXI Barranquilla se encuentra en una situación de

Debilidad estructural de la plataforma físico urbana de la ciudad; severas diferenciaciones sociales territoriales; ausencia de planificación; deterioro de la calidad de vida de amplios sectores urbanos; [...] debilidades estructurales urbanas [que] generan restricciones para alcanzar mayores niveles de competitividad, limitando las posibilidades de interactuar en un mundo cada vez más globalizado y; generación de un clima físico-urbano poco propicio para impulsar actividades que propendan por la “captura” de nuevas empresas o servicios<sup>193</sup>

Desde una perspectiva social, este POT señala el predominio de diversas problemáticas sociales que vulneran la calidad de vida de una gran masa de habitantes de la ciudad: desnutrición, infraconsumo, bajos niveles educativos, inserción inestable en la producción y condiciones habitacionales y sanitarias precarias, característicos de la población en pobreza y miseria; todo lo cual lleva a concluir que para el año 2000 los barranquilleros no cuentan con *“niveles de bienestar mínimamente aceptados para llevar una vida digna, sobre las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, y sobre los grados de privación que se consideran intolerables”*<sup>194</sup>

En este sentido, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, informa que en Barranquilla los mayores índices de pobreza y miseria se concentran en los sectores del sur-oriente y sur-occidente, zonas en las que hay una mayor población de jóvenes, por lo que es posible inferir que este grupo poblacional se ve afectado por estas situaciones<sup>195</sup>. De hecho, los índices de pobreza y miseria en la Costa Atlántica alcanzan niveles del 52% en pobreza (3.579.643 personas) y 28.3% en miseria (1.937.806 personas)<sup>196</sup>.

En 2005 Pamela Flores y Nancy Regina Gómez afirmaron que la juventud barranquillera se encuentra abocada a una serie de problemáticas como la escasa oferta cultural y deportiva y la ausencia de espacios públicos aptos para lograr un desarrollo adecuado. Lo que implica, que los jóvenes no puedan construir nociones positivas de su identidad colectiva, que no se vinculen con su ciudad y que no encuentren espacios de socialización con otros grupos sociales<sup>197</sup>.

Según las autoras señaladas, lo anterior se encuentra correlacionado con problemáticas en las que los jóvenes son protagonistas como el exceso en el consumo de alcohol y drogas, comportamientos violentos o usos inadecuados del poco espacio que se les ofrece.

<sup>193</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA / DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRAQUILLA / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (Ley 388 de 1997); 2000, s.p. 224., p. 98.

<sup>194</sup> *Ibíd.* p. 223

<sup>195</sup> *Ibíd.* p. 224.

<sup>196</sup> *Ibíd.*

<sup>197</sup> FLORES, Pamela y GÓMEZ, Nancy Regina. *Op. Cit.*, p. 80

De acuerdo al Censo General del año 2005, en Barranquilla 3.813 jóvenes, un 0.64% de la población juvenil entre los 16 y los 24 años no sabían leer ni escribir; adicionalmente, casi un 20% de los jóvenes, 109.871 no asistía a ninguna institución educativa en el momento de realizarse el sondeo.<sup>198</sup>

De lo anterior, se puede inferir que las condiciones de los-as jóvenes en cuanto a educación no mejoraron en el periodo 2000-2005. Ya que hacia el 2000 se identificaban otras problemáticas relacionadas con la calidad de la educación, ejemplo de ello es que el Plan de Ordenamiento Territorial de ese año identificó que la capacidad instalada de educación del municipio es de 1.40m<sup>2</sup>/hab., un indicador que se encuentra muy alejado del índice promedio que indica una calidad en la educación sobre ese aspecto (7.85m<sup>2</sup>/hab.)<sup>199</sup>.

El estudio de Pamela Flores y Nancy Gómez, señala que los jóvenes de la ciudad se preocupan particularmente por las pocas posibilidades de acceso a una educación superior (2005: 91-92); según un estudio sobre los satisfactores de las necesidades humanas asociados a las redes sociales de jóvenes en Barranquilla publicado en 1997, muchos de los jóvenes ven su proyecto de vida frustrado debido al aumento de demandas sociales y culturales con respecto a la realización de sus estudios superiores y la escasa oferta que existe en esta materia<sup>200</sup>.

Ejemplo de ello, es que tan solo un 10% de los jóvenes entre los 16 y los 24 años (57.771) tienen un nivel de educación superior o de postgrado<sup>201</sup> y el 37% de las personas empleadas tenía algún nivel de educación superior. Lo que indica que la configuración de escenarios de participación laboral se ve delimitado por la competitividad en el mundo del trabajo desde la cualificación y la formación<sup>202</sup>.

Sumado a lo anterior se tiene que el 94.4% de la población que no tenía ningún tipo de estudio en el 2004 se encontraba ocupada informalmente –es importante recordar que en el 2005, 109871 jóvenes no asistía a ninguna institución educativa-; nótese además que tan solo 12% de la población informalmente ocupada eran profesionales, mientras que el 32.2% y el 51.6% tenían niveles de educación en básica primaria y básica secundaria respectivamente<sup>203</sup>.

---

<sup>198</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo 2005* {online}..

<sup>199</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA / DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRAQUILLA / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL; PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA (Ley 388 de 1997); 2000, s.p.

<sup>200</sup> MADARIAGA OROZCO, Camilo; HOYOS DE LOS RÍOS, Olga Lucía y ABELLO LLANOS, Raimundo. *Satisfactores de las necesidades humanas asociados a las redes sociales de jóvenes escolarizados de la zona sur de la ciudad de Barranquilla*. En: Investigación y Desarrollo No 6 Noviembre de 1997 p. 9.

<sup>201</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Censo 2005* {online}.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE FUNDESARROLLO. *Empleo informal en el distrito de Barranquilla 2001-2004*. Barranquilla. FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE FUNDESARROLLO, 2004; p. 20.

Este tipo de circunstancias relacionadas con la situación educativa de los-as jóvenes se cruzan con el desempleo que afecta a 99.000 personas desocupadas en el año 2005 para una tasa de desempleo de 11.5 durante el año 2007<sup>204</sup> entre los que se encuentra un 17.32% de jóvenes desempleados; aunque es importante reconocer que esta cifra descendió del 2003 (115.000) al 2005<sup>205</sup> y según el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, presenta una panorámica mucho más alentadora que la de la década de los noventa en la ciudad en términos de ocupación<sup>206</sup>.

### 5.3. Mercado laboral (Barranquilla)

El departamento del Atlántico genera más del 25% de la producción nacional, sus actividades productivas son de diversa índole, entre las que se destacan la industria de la madera y la fabricación de industrias básicas de metales no férreos<sup>207</sup>.

El distrito de Barranquilla, concentra la mayor producción del departamento del atlántico, sus principales actividades industriales están asociadas a los productos químicos, industrias básicas de hierro y acero, la refinación de aceites y grasas vegetales y la fabricación de maquinaria. Las industrias de alimentos y prendas de vestir que se ubican en la ciudad, exceptuando el calzado, ocupan el 33% de los trabajadores de todo el departamento<sup>208</sup>. En materia de infraestructura, Barranquilla cuenta con la más importante para el comercio exterior, ya que allí se encuentra Zona Franca Industrial y Comercial (Distrito Especial, Industrial y Comercial de Barranquilla)<sup>209</sup>.

De igual forma, los sectores en que se concentra la mayor parte de los empleados barranquilleros son el comercio (35%), los servicios comunales, sociales y personales (24%) y la industria (17%). Esta relación continuó vigente hasta el año 2006 en donde se señalan porcentajes en cada actividad de 32.9%, 15.9% y 71.2% respectivamente.

---

<sup>204</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). *Gran Encuesta Integrada de Hogares: Diciembre de 2007, Boletín de Prensa*. Bogotá, Enero de 2008. p. 13

<sup>205</sup> GONZÁLEZ DE LA CRUZ, Alfonso Daniel. *Evaluación del Desempleo en el Comercio Informal en la Zona Norte del Distrito de Barranquilla: Periodo 2000-2005*, Universidad del Atlántico, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Economía, Barranquilla, 2006, p. 42.

<sup>206</sup> Entre 1996 y 2000 la tasa de desempleo de Barranquilla pasó de 10.9% a 18.7%. Ver: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. *Estructura Productiva y de Comercio Exterior del Departamento del Atlántico*. Bogotá. Ministerio de comercio, industria y turismo, 2004. p. 19.

<sup>207</sup> Entre 1996 y 2000 la tasa de desempleo de Barranquilla pasó de 10.9% a 18.7%. Ver: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>208</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>209</sup> Según el artículo 3° del decreto No 0144 DE 1988, la zona franca tiene por objeto promover el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polo de desarrollo industrial en la región donde esté ubicada, mediante la utilización de recursos humanos y naturales, dentro de las condiciones especiales fijadas en la ley y en los decretos que la desarrollan o reglamentan. Ver: COLOMBIA. *Decreto 0144 de 1988*. Artículo 3° [Online] Disponible en <http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/normas/normas/DDW?W%3DTEXTO++PH+IS+VOTOS%26M%3D51%26K%3DLEY+105+1958+CONGRESO+DE+LA+REPUBLICA%26R%3DY%26U%3D1%26NCU%3D20> [Revisado el 26 de febrero de 2008].

La dinámica ocupacional de la zona Barranquilla-Soledad presenta características particulares; durante el período 2001-2004 la tasa de ocupación informal aumentó en un 2% anual; en el 2001 había 357963 personas ocupadas de manera informal, hacia el 2004 había 379875 personas ocupadas bajo esta modalidad<sup>210</sup>.

Esta situación afecta de manera contundente a la juventud de Barranquilla y Soledad, según Fundesarrollo, las mayores tasas de empleo informal se encuentran en la población comprendida entre los 18 y los 55 años –periodo en el que se ubica una buena parte de la juventud del distrito, 18 a 26 años- siendo mayor la participación de los jóvenes hombres que de mujeres aunque según la fuente, las cifras de participación en esta modalidad presentan un notable descenso para el caso de los jóvenes entre los 12 a 18 años<sup>211</sup>.

#### 5.4. Políticas y planes locales (Barranquilla)

Desde inicios de la década de los años 90, Barranquilla viene formulando estrategias de inclusión de la población joven en la ciudad, en 1993 se creó la oficina de juventud, encargada de organizar la oferta de programas y servicios dirigidos a los jóvenes. Sin embargo, es posible afirmar que la administración pública de la ciudad no ha tenido acciones concretas dirigidas a afectar de manera positiva el asunto de la relación juventud-educación y empleo.

Hacia 1997 esta oficina contaba con programas como: Atención integral a la adolescente embarazada, Plan Nacional de Turismo Juvenil, Consulta de Política de Juventud, Cambio de Imagen del Joven, Centro de Información Juvenil<sup>212</sup>.

Sin embargo, en ninguno de estos programas se trazan estrategias concretas que estimulen la inserción de los jóvenes al mundo del trabajo bajo condiciones dignas y sostenibles mediante la formación o el acompañamiento a procesos organizativos empresariales.

Esta tendencia prevalece en el plan de desarrollo distrital 2004-2007 denominado *Acuerdo Social por la Ciudad*, que contiene algunas disposiciones relacionadas con los-as jóvenes que no trascienden la solución de problemáticas desde la asistencia y la restitución de situaciones que afectan a la juventud, no tiene en cuenta acciones de promoción o prevención.

---

<sup>210</sup> FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE FUNDESARROLLO. *Empleo Informal en el Distrito de Barranquilla 2001-2004*. Barranquilla. FUNDESARROLLO, 2004; p. 12.

<sup>211</sup> “También es importante resaltar que, durante el período abril-junio de los años 2001 al 2004, la población ocupada informal muestra una reducción en los rangos de edades de los jóvenes para ambos sexos; es así como, los hombres de 12 a 15 años experimentaron una disminución del 14.1% anual y las mujeres del 10.3%, igualmente los varones de 12 a 17 años se redujeron en 10.1% y las mujeres en 17.1%. Por el contrario, los hombres de 18 a 54 años y de 55 y más años aumentaron en 1.7% y 2.8%, respectivamente; así mismo, las mujeres lo hicieron en un 2.9% y 11.7% para esos mismos rangos, lo cual denota un leve envejecimiento de la población ocupada informal” FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE FUNDESARROLLO. *Empleo Informal en el Distrito de Barranquilla 2001-2004*. Barranquilla. FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE FUNDESARROLLO, 2004. p. 17

<sup>212</sup> MADARIAGA OROZCO, Camilo; HOYOS DE LOS RÍOS, Olga Lucía y ABELLO LLANOS, Raimundo. *OP. Cit.* p. 5

## ANEXO C. LA RED DE ENTIDADES DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE MEDELLÍN

Los orígenes de esta red se remontan a la gestión realizada en la ciudad de Medellín por la Corporación mixta PAISAJOVEN-GTZ<sup>213</sup>. Hacia finales de 1995 esta entidad propició un acercamiento de las distintas entidades de la ciudad que trabajaban esquema de juventud. Uno de los ejes de las ofertas hacia los-as jóvenes se situó en la formación y capacitación para el empleo en un primer intento por identificar la oferta, la corporación publicó un directorio de instituciones de capacitación, indicando su ubicación, tipo de entidad, programas que ofrecen y requisitos de acceso. Allí se identificaron 240 instituciones públicas y privadas en la ciudad.

Con la intención de lograr una concertación interinstitucional se avanzó de manera significativa en la adaptación del trabajo asociativo y la puesta en funcionamiento de una Red de instituciones públicas y privadas de Formación para el Trabajo, para compartir información, fortalecerse mutuamente e identificar parámetros para el mejoramiento de su gestión.

A finales de 1998 el grupo se organizó formalmente con el nombre de *Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo Juvenil para la Ciudad de Medellín*, y se estructuró por comités: un comité coordinador con asesoría técnica, un Comité de investigaciones, una comisión de gestión y un comité de fortalecimiento. Además, se definió como visión el siguiente enunciado: “en el año 2003 los jóvenes de estrato 1, 2 y 3 de Medellín y el área metropolitana accederán a más y mejores oportunidades de formación y empleo (...) A diciembre de 2003 las entidades de promoción y capacitación para el empleo habrán fortalecido sus procesos de gestión y atención”.

Los objetivos principales de la puesta en funcionamiento de esta Red fueron los siguientes: 1) fortalecimiento de las entidades miembros mediante la ejecución de actividades de capacitación y actualización de los miembros en las temáticas de educación, empleo y áreas afines; y mediante la realización de asesorías y acompañamiento a los miembros; 2) concertación y gestión de las alianzas interinstitucionales y 3) producción de nuevos conocimientos mediante procesos de investigación en temáticas comunes a sus participantes, lo cual incluye intercambio de información y sistematización de experiencias exitosas de las entidades.

Durante sus primeros años de funcionamiento como red pueden citarse los siguientes como sus principales resultados:

---

<sup>213</sup> Esta corporación fue un proyecto mixto de Cooperación Técnica Internacional suscrito entre la Alcaldía de Medellín y la Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán GTZ, cuyo objetivo fue fortalecer a las instituciones de Medellín que trabajaban con jóvenes en los campos de la educación, el empleo y la organización juvenil. Esta entidad desaparece completamente hacia el año 2005 en medio de la constatación de la falta de apoyo del gobierno municipal de turno como participante en esa corporación mixta

- Realización de un curso de diseño de currículos pertinentes para que los programas técnicos de las instituciones miembros de la red adaptaran sus programas a las necesidades del medio laboral y de las características de un joven de la ciudad de Medellín y el área metropolitana.
- Realización de un curso de estrategias y metodologías de enseñanza: aprendizaje para el trabajo con jóvenes en Centros de Formación para El Empleo.
- Elaboración conjunta de material didáctico que incluye un kit de cartillas de formación humana que sirviera de apoyo a la capacitación que desarrollaran las entidades capacitadoras.
- Conformación de cuatro comisiones al interior de la red que garantizar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos.

Para el año 1999 la Red estaba constituida por las siguientes entidades: Presencia Colombo Suiza, Fundación Solidaria La Visitación, SENA (Centro de Información para el Empleo), Caja de Compensación Familiar COMFAMA, Corporación Simón Bolívar, Corporación El minuto de Dios, Ciudad Don Bosco, Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Cooprol, Corporación Antioquia Presente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Microempresas de Antioquia, Corporación Picacho con Futuro, Fundación Social, ATEC – Tecnológica de Colombia, Fundación Concreto, Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, Pastoral Social, Empresa Cooperativa de Servicios Educativos en Salud (ECOSESA), Hermandades del Trabajo, Fe y Alegría, Asesoría de Paz y Convivencia del municipio de Medellín, Secretaría de Educación Municipal, Corporación Educativa Combos y la Corporación PAISAJOVEN.

En 2001 durante la elaboración y ejecución del proyecto *Joven Competitivo para el Empleo Sostenible* solamente participaron ocho de las 19 instituciones de capacitación que conformaban la red en ese momento: Ciudad Don Bosco, Presencia Colombo Suiza, Empresa Cooperativa de Servicios Educativos en Salud (ECOSESA), Corporación El minuto de Dios, Fundación Solidaria La Visitación, Corporación Academia Tecnológica de Colombia (ATEC), Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia y Microempresas de Antioquia.

Es importante resaltar que la experiencia de esta Red es uno de los casos más importantes en Colombia en cuanto a la integración de esfuerzos de entidades con intereses sociales comunes y de alianzas interinstitucionales que han obtenido buenos resultados. Se trata probablemente del único caso exitoso de una red en torno al tema de la educación por el trabajo de jóvenes en el país. Parte de ese éxito se debe a que el trabajo en red ha sido asumido como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan a una variedad de actores autónomos que comparten intereses comunes con referencia en la política, intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes. Puede afirmarse que uno de los factores de éxito ha sido precisamente la intención de cooperación entre las diversas entidades, antes que la primacía de principios como los de libre competencia en el mercado de la educación.

En las demás ciudades colombianas estudiadas, pese a importantes esfuerzos tendientes a la conformación de redes, hasta ahora ninguna iniciativa ha logrado emular los logros de esta red conformada en la ciudad de Medellín. Sin duda, se trata de una experiencia que debería replicarse en los demás municipios y departamentos de Colombia.

## ANEXO D. GRÁFICOS DE FRECUENCIAS

**NOTA METODOLÓGICA:** La investigación se plantea principalmente como un ejercicio de análisis cualitativo de los principales elementos de la educación para el trabajo en Colombia. Como apoyo al análisis descriptivo de los programas de formación estudiados se extraen algunos datos que miden las opiniones y respuestas de los entrevistados y que son susceptibles de ser analizados desde el punto de vista estadístico. Este ejercicio se constituye como una experiencia piloto en el seno de una investigación cualitativa, debido al interés implementar esta herramienta estadística en posteriores ejercicios investigativos sobre el mismo tema. En cuanto insumo, se retoma información de las entrevistas. Esta información no ha sido usada más que para comparar con los elementos del análisis cualitativo de la investigación y en ningún caso ha sido usada como elemento conclusivo.

### INFORMACIÓN SOBRE LAS ENTIDADES DE CAPACITACIÓN PROGRAMAS JeA – JC – JcF PRUEBA PILOTO

#### FICHA TÉCNICA

Entidades coordinadoras consultadas: 7

Entidades de capacitación consultadas: 25

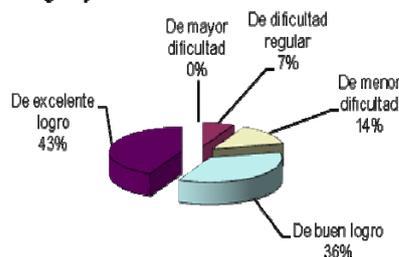
Total de entidades: 32

Ciudades consultadas. Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla, Manizales

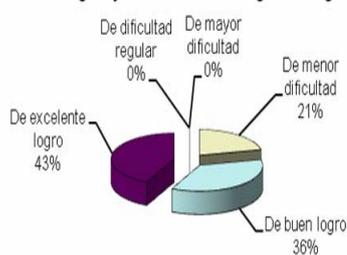
**Gráfico D.1**  
Logros y dificultades de las entidades en la gestión administrativa de los programas



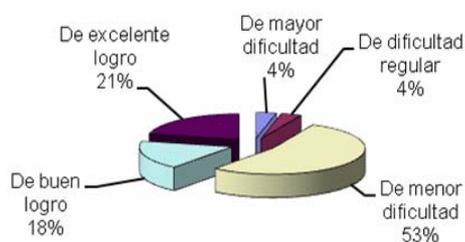
**Gráfico D.2**  
Logros y dificultades con el recurso humano



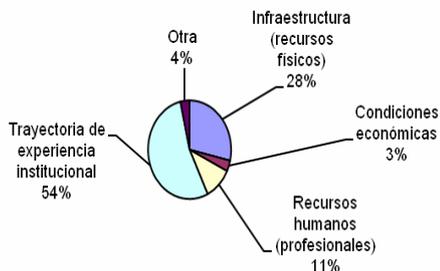
**Gráfico D.3**  
Logros y dificultades con la gestión legal



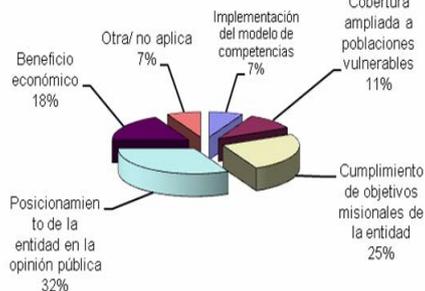
**Gráfico D.4**  
Logros y dificultades con el trabajo con jóvenes



**Gráfico D.5**  
Condición requerida para ejecutar el programa de formación



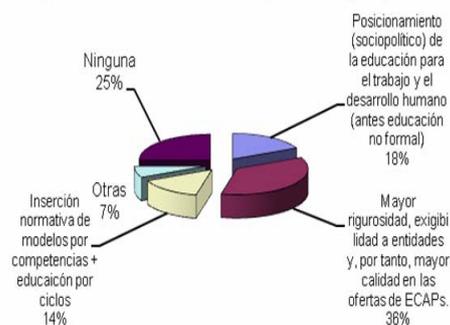
**Gráfico D.6**  
Beneficio que obtiene la entidad al participar en un programa de formación tipo JeA



**Gráfico D.7**  
Tipo de contratación de docentes por las Entidades de Capacitación



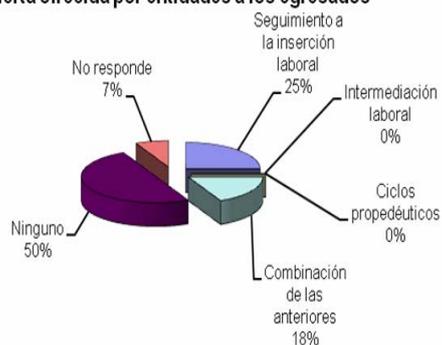
**Gráfico D.8**  
Principal incidencia declarada sobre la ley 1064 y reglamentaciones sobre formación para el trabajo de jóvenes



**Gráfico D.9**  
Oferta ofrecida por entidades de capacitación a los-as estudiantes



**Gráfico D.10**  
Oferta ofrecida por entidades a los egresados



## ANEXO E. INSTRUMENTO DE GENERACIÓN DE LA INFORMACIÓN

### LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DE JÓVENES EN COLOMBIA, ¿MECANISMO DE INSERCIÓN LABORAL Y EQUIDAD?

#### INSTITUCIONES DE CAPACITACIÓN (ECAPS)

##### PROPÓSITO

La investigación dará cuenta de las dinámicas de la educación para el trabajo en Colombia en relación con algunos de los programas desarrollados entre 2000 y 2006 en algunas de las principales ciudades del país y que responden a la intención de atender a grupos de jóvenes considerados *población socialmente vulnerable*. El propósito del proyecto es generar alternativas para la formulación y ejecución de políticas para el empleo y la educación de jóvenes; que estén más cercanas a sus realidades, que promuevan el reconocimiento de sus contextos, expectativas y necesidades; y por tanto, que faciliten la equidad y la participación de esta población en el desarrollo socioeconómico y cultural.

##### CONFIABILIDAD

La información obtenida mediante este cuestionario garantiza que no será publicada a nivel individual. El objetivo es aprender de las experiencias de los entrevistados sin revelar cualquier información que pueda ser considerada como confidencial por parte de éstos.

FECHA DE LA ENTREVISTA Mes ( ) Día ( ) Año (2008) Ciudad ( )

#### 1. INFORMACIÓN DE ENTREVISTADO(S)

1.1 Nombre completo de entrevistado(s):

1.2 Teléfono:

1.3 Correo Electrónico:

1.4 Cargo:

1.5 Título Profesional:

1.6 Tiempo laborando en la entidad:

#### 2. INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD DE CAPACITACIÓN

2.1 Nombre de la institución Operadora:

2.2 Teléfono:

2.3 Correo Electrónico:

2.4. Programa estudiado:

- 1. Jóvenes en Acción
- 2. 10.000 Jóvenes con Futuro
- 3. Joven Competitivo para el empleo sostenible
- 4. Convivencia y seguridad ciudadana

2.6. Años de existencia de la entidad:

2.7. ¿Cuánto tiempo lleva esta institución de capacitación ejecutando programas de formación?


**2.8. Nombre de los programas (en educación para el trabajo y el desarrollo humano) que han ofrecido u ofrecen desde el 2000 hasta la actualidad:**

Nombre del Programa	Periodo de inicio ejecución	Periodo de finalización ejecución
1		
2		
3		
4		
No aplica <input type="checkbox"/>		

**2.9. ¿Qué tipo de actores o instituciones sociales apoyan los programas en educación para el trabajo y el desarrollo humano en ésta entidad?**

- a. Cooperación Internacional
- b. Empresa privada
- c. Recurso mixtos (gobierno y/o entidad)
- d. Iniciativa social
- e. Otras. ¿Cuál? \_\_\_\_\_
- f. No aplica

**2.10. ¿Esta institución de capacitación tiene intercambios con otras instituciones -diferentes a la(s) entidad(es) coordinadora(s)? (si aplica)- (puede seleccionar más de una)**

- a. Infraestructura
- b. Redes de apoyo
- c. Apoyo tecnológico.
- e. apoyo en accesoria de trámites legales
- f. Formación en Competencias
- g. Financiamiento
- h. otra, ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**2.11. ¿Qué tipo de aporte realiza a su entidad de capacitación y al programa la(s) entidad(es) coordinadora(s) [Vgr: SENA, Alcaldía...]? (Puede seleccionar más de una)**

- a. Infraestructura
- b. Redes de apoyo
- c. Apoyo tecnológico.
- d. Eliminación de barreras de entrada al sector
- e. requisitos de administración legales
- f. Formación en Competencias
- g. Financiamiento
- h. otra, ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**3. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA INVESTIGADO**

**3.1. Describa el proceso de vinculación de su entidad al programa**


**3.2. ¿Cómo está organizada administrativamente la ejecución del programa en esta entidad (cargos, responsables administrativos, ejecutores...)?**


**3.3. Número de personas contratadas por cargo en las diferentes fases del programa**

ANTES (convocatoria)		DURANTE (proceso)		DESPUES (evaluación)	
Cargo	Número	Cargo	Número	Cargo	Número

**3.4. ¿Dónde se ejecuta el programa investigado (zonas geográficas: barrios, comunas...)?**

1.
2.
3.

**3.5. Señale las principales dificultades y logros que ha tenido el programa durante su implementación (No en cuanto a los/as jóvenes asistentes).**

ASPECTOS	LOGROS	DIFICULTADES
Administrativos		
Recursos humano		
Legales		
Gestión		
Otros		

**3.6. ¿Qué infraestructura, condiciones económicas, conocimientos profesionales o trayectorias de experiencia considera usted que requiere una entidad de capacitación (ECAP) para ejecutar este tipo de programas de formación?**


**3.7. ¿Cuál es el principal beneficio que obtiene esta entidad de capacitación por la ejecución del programa de formación (social, político, económico, filantrópico...)?**


<b>4. INFORMACIÓN CUALITATIVA DE LOS CURSOS</b>
---

**4.1. Nombre los cursos ofrecidos en el programa por convocatoria en que haya participado.**

AÑO	Nº CONVO	NOMBRE DE LOS CURSOS

**4.2. ¿Qué tipo de cambios se han incorporado a los currículos de los CURSOS entre las diferentes convocatorias (si aplica)?**


**4.3. A partir de los lineamientos que da la entidad coordinadora (Vgr: SENA, Alcaldía), ¿cuáles son los criterios que usa su entidad para diseñar los currículos de los cursos?**


**4.4. ¿Qué sectores económicos son tenidos en cuenta al momento de formular los cursos?**

1.
2.
3.
4.

**4.5. ¿Cómo han incidido en el diseño de los cursos ofrecidos los siguientes aspectos...?**

a. MERCADO LABORAL LOCAL Y NACIONAL

b. DEMANDAS DE EMPLEO DE EMPRESAS (LOCALES Y NACIONALES)

c. DESEMPLEO (JUVENIL) Y CONTEXTO DE VULNERABILIDAD

d. CONTEXTO LEGAL Y NORMATIVO (vigente al momento de ejecutar el programa): Ley de Juventud / Ley de Educación / Reforma Laboral /

e. ORGANIZACIONES LOCALES O NACIONALES (Acciones o decisiones)

f. ORGANISMOS INTERNACIONALES (Acciones y decisiones de Financiadores u organismos internacionales de apoyo, Ej.: ONU, BM, FMI...)

g. EXPECTATIVAS DE JÓVENES SOBRE SU INSERCIÓN LABORAL

**5. INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE LOS CURSOS**

**5.1 ¿Qué indicadores utilizan al interior de su entidad para evaluar la propuesta de los cursos?**

ANTES (convocatoria)	DURANTE (proceso)	DESPUES (evaluación)

**5.2. Número de estudiantes promedio por curso**

**5.3. A lo largo de diferentes convocatorias (si aplica), ¿Cuáles han sido los Cursos de mayor y menor demanda por parte de los jóvenes en general?:**

AÑO	Nº CONVO	Curso mayor demanda	Curso de menor demanda

**5.4. ¿Cuáles considera que son las tres principales causas para que estos sean los cursos de mayor demanda?**

1.
----

**5.5. ¿Cuáles considera que son las tres principales causas para que estos sean los cursos de menor demanda?**

1.
2.
3.

**5.6. De los anteriores, ¿cuáles son predominantemente más demandados por hombres? ¿Cuáles por mujeres?**

HOMBRES:
MUJERES:

**5.7. ¿Cuáles son los cursos que han presentado mayor deserción?  
5.8. ¿Cuáles con las causas probables?**

Nombre del curso	Año convocatoria	Probables causas
1.		
2.		
3.		

No aplica

**5.9. ¿Quiénes desertan más? ¿Hombres o mujeres?**

--

**5.10. ¿Cuáles podrían ser las causas de las deserciones de los hombres y de las mujeres (en cada caso)?**

HOMBRES:
MUJERES:

No aplica

**5.11. Número de estudiantes hombres y mujeres que han participado del programa y han egresado (total y por convocatoria, si aplica)**

	Hombres	Mujeres	TOTAL
Convocatoria (Año: )			
Total:			

**6. PERFIL DE JÓVENES ASISTENTES**

**6.1 Edad promedio:**

**6.2 Estrato socioeconómico promedio de asistentes:**

**6.3. Lugares de residencia predominantes de los/las asistentes al momento de tomar el curso (Municipio/Barrio/Comuna)**

1.
2.
3.
4.

**6.4. Grado de escolaridad promedio:**

1. Primaria  Grado: \_\_\_\_

2. Secundaria  Grado: \_\_\_\_

**6.5. ¿Cuál es la composición familiar predominante de los asistentes al programa (familia nuclear, cabezas de familia, familias ampliadas...)?**


**6.6. Mencione los principales aspectos que en su opinión permiten caracterizar a los/as jóvenes que asisten a los cursos (prácticas, discursos, expectativas, actitudes)...**

Sociales	Económicos	Culturales

**6.7. De acuerdo a lo anterior, desde este programa de formación, ¿cuáles podrían considerarse las necesidades de los/as jóvenes? ¿Y los satisfactores de esas necesidades?**

Necesidades	Satisfactores

**6.8. De acuerdo a lo que conoce de los/las jóvenes asistentes, ¿qué podría decirnos sobre: nivel de su participación política, conocimiento de las normas, ejercicio de su ciudadanía, participación en organizaciones sociales?**


**6.9. ¿Qué compromisos deben asumir los/las jóvenes que participan del programa?**

1.
2.
3.

**6.10. ¿Qué incidencia tiene en las familias la participación del joven en el programa (ingresos, transferencia de conocimientos, relaciones de género, patrones de consumo)?**


## 7. COMPETENCIAS QUE EL PROGRAMA BRINDA

**7.1 ¿En qué competencias específicas educa el programa de formación (empleabilidad, comunicacionales, interpersonales, sistémicas, tecnológicas, uso de recursos)?**


**7.2. De acuerdo a los resultados del programa (preliminares o definitivos), ¿puede pensarse que este programa de formación es una alternativa de movilidad social para los/las jóvenes?**


**7.3. ¿Podría pensarse que este programa ayuda a fortalecer las relaciones y redes que requieren los-as jóvenes para desarrollar sus expectativas laborales?**


## 8. CONVOCATORIA DE ASISTENTES, DOCENTES Y EMPRESAS

**8.1. ¿Qué mecanismos de divulgación han sido utilizados para convocar a los diferentes actores participantes del programa?**

JOVENES:

--

EMPRESAS DE PRÁCTICAS:

--

DOCENTES / INSTRUCTORES:

--

**8.2. ¿Qué otros actores o instituciones tienen incidencia en el proceso de convocatoria del programa (además de los ya mencionados)?**


## 9. DOCENTES QUE DICTAN LOS CURSOS

**9.1. ¿Cuál es el perfil de los docentes/instructores que hacen parte del programa (formación, trayectoria, competencias)?**


**9.2. ¿Qué tipo de relación contractual existe entre la ECAP y los instructores?**


**9.3. ¿Cuáles son los lineamientos que exige la entidad capacitadora y/o la entidad coordinadora (si aplica) en el proceso educativo que desarrollan los docentes / instructores?**

ENTIDAD DE CAPACITACIÓN:
ENTIDAD COORDINADORA:

**9.4. ¿Qué tipo de formación o capacitaciones reciben los docentes / instructores por parte de su entidad (si aplica)?**


**10. EMPRESAS DONDE SE REALIZAN LAS PRÁCTICAS****10.1. Promedio de empresas vinculadas al programa como agencias de prácticas (en todas las convocatorias, si aplica):**

	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Total
Convocatoria 1 (Año: )				
Convocatoria 2 (Año: )				
Convocatoria 3 (Año: )				
Convocatoria 4 (Año: )				
Convocatoria 5 (Año: )				
Total:				

**10.2. ¿Cuáles son los sectores productivos o de servicios en los que predominan las empresas en que se realizan las prácticas?**


**10.3. ¿Qué tipo de acuerdos establecen el programa de formación y su entidad de capacitación con las empresas en aras del reto de la inserción laboral de los/las jóvenes?**


**10.4. ¿Cuáles son los criterios de selección para que un/a estudiante sea practicante en una empresa?**

--

**10.5. ¿Cuál es el papel del acompañamiento de los tutores que las empresas nombran?**


**10.6. Fortalezas y dificultades de las relaciones establecidas entre su entidad de capacitación y las empresas en el proceso de formación de los/as jóvenes.**

FORTALEZAS	DIFICULTADES

**10.7. ¿Podría decirse que las empresas donde se realizan las prácticas son los principales agentes generadores de la inserción laboral de los/las jóvenes egresados del programa?**


**11. INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES****11.1. Teniendo en cuenta los contenidos de la formación recibida y las competencias adquiridas, ¿qué resultados a corto o mediano plazo pueden esperar los egresados del programa en materia de inserción laboral?**


**11.2. ¿Qué tipo de seguimiento a la inserción laboral ha implementado su entidad de capacitación una vez que los/las jóvenes han egresado del programa (si aplica)?**


**11.3. ¿Entre las empresas que participan en el programa cuáles se han caracterizado porque han dado estabilidad laboral a los egresados del programa (si aplica)?**


**11.4. Respecto al total de egresados, ¿qué porcentajes se encontraron con condiciones laborales óptimas (contrato laboral, prestaciones sociales...) al momento de culminar sus estudios?**

--

**11.5. ¿Qué cifras de inserción laboral actualmente se conocen de los/as jóvenes egresados del programa?**


**11.6. ¿El programa ha generado autoempleo en los/as jóvenes mediante estrategias de emprendimiento o empresarismo? Comente algunos casos...**

1.
2.

**12. CONTEXTO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO****12.1. ¿Qué vínculo puede establecerse entre este programa de formación y las políticas públicas y sociales de educación y empleo en Colombia?**


**12.2. En la formación para el empleo que su entidad capacitadora ofrece, ¿cómo ha incidido la legislación vigente (por ejemplo: la Ley 1064 del 26 de julio del 2006, en la que se cambia la denominación de *educación no formal* y se reconoce la *educación para el trabajo y el desarrollo humano*)?**


**12.3 En su opinión, ¿de qué manera incide la gestión del SENA en la formación para el trabajo de jóvenes en Colombia?**


**12.4. ¿Qué condiciones particulares (realidades o contextos) cree usted que distinguirían esta ciudad de otras del país en cuanto a los programas de formación para el trabajo que se ofrecen?**


**12.5. ¿Qué otras experiencias relevantes de formación para el trabajo que se desarrolle en esta ciudad puede usted nombrar?**

1.
2.
3.

**12.6. ¿Qué concepción tiene usted del mundo del trabajo en la actualidad?**


**12.7. ¿Este tipo de programas podrían considerarse como factores que aportan al mejoramiento de condiciones de equidad para los/as jóvenes?**


**MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

## ANEXO F. LISTA DE CÓDIGOS

**NOTA METODOLÓGICA:** La investigación se plantea principalmente como un ejercicio de análisis cualitativo de algunos de los principales elementos de la educación para el trabajo en Colombia. Como apoyo al análisis descriptivo de los programas de formación estudiados se extraen algunos datos que miden las opiniones y respuestas de los entrevistados y que son susceptibles de ser analizados desde el punto de vista estadístico. Este ejercicio se constituye como una experiencia piloto en el seno de una investigación cualitativa, debido al interés implementar esta herramienta estadística en posteriores ejercicios investigativos sobre el mismo tema. En cuanto insumo se retoma información de las entrevistas. Esta información no ha sido usada más que para comparar con los elementos del análisis cualitativo de la investigación y en ningún caso ha sido usada como elemento conclusivo.

1. Programa estudiado [REF. 2.4.] / nominal

Código	Valores
1	Jóvenes en Acción
2	Jóvenes con Futuro
3	Joven Competitivo
4	Jóvenes en Acción + Jóvenes con Futuro
5	Joven Competitivo + Jóvenes con Futuro
6	Jóvenes en Acción + Joven Competitivo + Jóvenes con Futuro

2. Tipo de empresa o entidad de acuerdo a la procedencia de su capital [REF. 2.6.1.] / nominal

Código	Valores
1	Entidad pública
2	Entidad privada sin ánimo de lucro (Fund. + Cajas de Compen)
3	Entidad privada con ánimo de lucro

3. AñoEm

Años cumplidos de existencia de la entidad [REF. 2.6.] / ordinal

Código	Valores
1	0 a 5 años
2	6 a 10 años
3	11 a 15 años
4	16 a 20 años
5	Más de 21 años
6	No responde

4. AñoPrg

Año en que inicia la entidad la ejecución de alguno de los programas estudiados / ordinal

Código	Valores
1	2001
2	2002
3	2003
4	2004
5	2005
6	2006
7	2007

5. Red

Hace parte de alguna red, asociación o mesa de trabajo promovida y orientada por entidades de capacitación [REF. 2.10.] / nominal

Código	Valores
1	Sí

2	No
3	No responde

\* Logros y dificultades durante el proceso. Califique de 1 a 5 (donde 1 es más cercano a la dificultad y 5 más cercano al logro) los siguientes aspectos: [REF. 3.5.] / discreta

## 6. LyDAd

Administrativo: _____
-----------------------

## 7. LyDRH

Recurso humano: _____
-----------------------

## 8. LyDLeg

Legales: _____
----------------

## 9. LyDGes

Gestión: _____
----------------

## 10. LyDJov

Jóvenes: _____
----------------

## 11. CondEC

Opinión de los entrevistados. ¿Cuál es la principal condición que requiere una ECAP para ejecutar este tipo de programas de formación para el empleo de jóvenes? [REF. 3.6.] / nominal:

Código	Valores
1	Infraestructura (recursos físicos)
2	Condiciones económicas
3	Recursos humanos (profesionales)
4	Trayectoria de experiencia institucional
5	Otra
6	No responde

## 12. BenEC

Opinión de los entrevistados. El principal beneficio que obtiene la entidad al participar en estos programas [REF. 3.7.] / nominal:

Código	Valores
1	Implementación de modelo por competencias
2	Cobertura ampliada a poblaciones vulnerables
3	Cumplimiento de objetivos misionales de la entidad
4	Posicionamiento de la entidad en la opinión pública
5	Beneficio económico
6	Otra / No aplica

## 13. IndEC

Se usan indicadores sociales para realizar evaluaciones antes/durante/después de los procesos [REF. 5.1. (análisis de contexto)] / nominal:

Código	Valores
1	Existe indicadores sistematizados
2	No se usan indicadores
3	Existen indicadores, pero no se sistematizan.
4	No responde

Definición de la noción INDICADOR SOCIAL: *gestiones y logros sistematizados*

## 14. DeserH

Opinión de los entrevistados. Para el caso de los varones, ¿cuál considera que es la principal causa de la deserción? [REF. 5.10.] / nominal:

Código	Valores
1	Consecución de empleo
2	Desinterés
3	Conflictos domésticos
4	Carencias económicas para sostenibilidad en el programa
5	Otras / No aplica
6	No responde

## 15. DeserM

Opinión de los entrevistados. Para el caso de las mujeres, ¿cuál considera que es la principal causa de la deserción? [REF. 5.10.] / nominal:

Código	Valores
1	Madresolterismo – responsabilidad con hijos
2	Desinterés
3	Conflictos domésticos
4	Carencias económicas para sostenibilidad en el programa
5	Otras / No aplica
6	No responde

## 16. ContrDo

Tipo de contratación de docentes por las ECAP [REF. 9.2.] / nominal:

Código	Valores
1	Prestación de servicios – hora cátedra – sin beneficios
2	Prestación de servicios – hora cátedra – con beneficios
3	Contratación laboral a propósito del programa
4	Contratación laboral por pertenencia a la institución
5	Otra / No aplica
6	No responde

*Definición de la noción Beneficios:* prestaciones sociales + apoyos académicos, familiares o culturales que son plus de la contratación de los docentes por parte de las Entidades de Capacitación.

## 17. CapDo

Se ofrece capacitación a los docentes por parte de la entidad [REF. 9.4.] / nominal:

Código	Valores
1	Exclusivamente inducción al programa (información técnica)
2	Inducción técnica + capacitación pedagógica a propósito del programa
3	Inducción técnica + capacitación pedagógica habitual de la entidad
4	Otra / No aplica
5	Ninguna
6	No responde

## 18. CompEm

Opinión de los entrevistados sobre el compromiso de las empresas en aras del reto de la inserción laboral de los-as jóvenes [REF. 10.7.] / nominal:

Código	Valores
1	Falta compromiso de las empresas (corresponsabilidad)
2	Existe compromiso de las empresas
3	No responde

## 19. Empre

Generación de autoempleo en los-as jóvenes mediante estrategias de emprendimiento o empresarismo [REF. 11.6.] / nominal:

Código	Valores
1	Opinión: es importante el componente de emprendimiento
2	Existen casos de jóvenes emprendedores o empresarios
3	El entrevistado no tiene información al respecto
4	No responde

## 20. ProyVid

La entidad ofrece en su módulo de Proyecto de Vida... / nominal:

Código	Valores
1	Apoyo a la inserción socio-laboral solamente
2	Apoyo a la inserción socio-laboral + apoyo psicosocial
3	Apoyo inserción laboral + psicosocial + otro
4	No responde

Se asume la hipótesis de que el Proyecto de vida es concebido por las entidades de manera diferente. En algunos casos solamente como módulo de formación en que los jóvenes adquieren competencias para su inserción laboral (cómo presentar entrevistas, actitudes positivas frente al trabajo potencial...); en otros casos, adicionalmente es asumido también como el resultado de un acompañamiento de psicólogos y profesionales en ciencias sociales.

## 21. OfEx

Modalidades de oferta extra de las ECAPs hacia los-as jóvenes. Las Entidades de Capacitación, durante el período de formación ¿qué oferta permanente tienen para los estudiantes del programa? (evaluación de contexto) / nominal

Código	Valores
1	Ciclos propedéuticos institucionalizados (continuación de estudios de egresados)
2	Facilidades de participación de cursos de extensión de la entidad
3	Estímulos a las familias / recreación / ofertas culturales
4	Combinación de las anteriores
5	Ninguna
6	No responde

## 22. OfEgre

Seguimiento a los egresados desde la entidad. Las Entidades de Capacitación, una vez los-as jóvenes han egresado, ¿qué oferta permanente tienen para los egresados? (REF. 11.2.) / nominal

Código	Valores
1	Seguimiento a la inserción laboral
2	Ciclos propedéuticos
3	Intermediación laboral
4	Combinación de los anteriores
5	Ninguno
6	No responde

## 23. L1064

Principal incidencia nombrada por los entrevistados de la Ley 1064 y reglamentaciones en torno a la educación para el trabajo y el desarrollo humano (en la educación en general y en su entidad)... (REF. 12.2.) / nominal:

Código	Valores
1	Posicionamiento (sociopolítico) de la educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes llamada educación no formal)

2	Mayor rigurosidad, exigibilidad a entidades y, por tanto, mayor calidad en las ofertas de ECAPs.
3	Inserción normativa de modelos por competencias + educación por ciclos
4	Otras
5	Ninguna / No tiene conocimiento
6	No responde

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto-4º piso  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

C/ Guzmán el Bueno, 133-5º dcha  
Edif. Britannia  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)