



Libertad y Orden

Ministerio de la Protección Social
República de Colombia

**PROPUESTA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA POBLACION JOVEN
EN SITUACION DE VULNERABILIDAD**

Dirección General de Promoción Social
Dirección General de Protección Laboral
Dirección General de Planeación y Política Sectorial
Dirección General de Promoción del Trabajo

Agosto de 2006

PROPUESTA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN POBLACION JOVEN EN SITUACION DE VULNERABILIDAD

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

1.2. ENFOQUES

2. EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL

2.1. NORMAS Y DEFINICIONES

2.2. COMPONENTES

2.3. JUSTIFICACION

3. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN EN POBLACIÓN JOVEN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

4. ACCIONES

4.1. NACIONALES

4.2. DEPARTAMENTALES

4.3. MUNICIPALES

5. EVALUACION

ANEXO: PROGRAMA PILOTO PARA JOVENES EN SITUACION DE VULNERABILIDAD

INTRODUCCION

Los jóvenes son en este momento, un grupo mayoritario de la población colombiana. Para la definición de la población a la que hacemos referencia retomamos lo señalado en el Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil del Departamento de Antioquia¹, que define la condición vital juvenil como "la posibilidad de desplegar toda su energía de manera positiva, de desarrollar su creatividad, de darse el permiso que social e históricamente se le ha otorgado de tener un período de formación, de toma de decisiones, de equivocarse en este proceso y poder encontrar las mejores respuestas que le contribuyan a su proyecto de vida personal y colectivo futuro, pero construido y vivenciado desde el presente".

Si bien es cierto los jóvenes deberían encontrarse disfrutando de un tiempo de intercambios, de relaciones sociales, de continuidad de su proceso educativo, de la posibilidad de equivocarse, probar y reprobando alternativas hasta llegar a elegir su propio camino, lo que para algunos se denomina la "moratoria social"², también es claro que el modelo económico actual pone a los jóvenes en una situación de altísima vulnerabilidad.

De entrada queremos señalar una distinción que se hace a lo largo del documento: los jóvenes son un grupo etéreo que los hace poseer una "condición" determinada por el hecho de pertenecer a ese rango de edad. Sin embargo, más de la mitad de ellos se encuentran en este momento en "situación" de vulnerabilidad, debido a las circunstancias actuales del país³.

Este documento presenta inicialmente, una descripción y análisis de la situación actual de la población joven en nuestro país (14 a 26 años según la Ley 375 de 1997⁴), con datos demográficos a nivel nacional, algunos de los cuales también pueden consultarse para niveles regionales y para algunas ciudades.

Los datos se presentan con énfasis en aquellos aspectos que competen directamente al Ministerio de la Protección Social como son: Salud, Salud Sexual y Reproductiva, pensiones, embarazo adolescente y mercado laboral juvenil.

Se parte de un marco de referencia, que incluye los conceptos y definiciones que asumimos desde el marco de la Protección Social⁵ y se explicitan los enfoques con base en los cuales hemos construido la propuesta. Asimismo se

¹ Asesoría para la juventud de Antioquia. Secretaría de Educación para la cultura, 2005

² Abad, Miguel. (2002) Jóvenes en Colombia: conflicto, condición juvenil y convivencia, Medellín.

³ Ibidem. "Una cosa es lo que uno es (su condición) y otra cómo uno está (su situación); de hecho, las políticas de juventud establecen esta diferencia, ya que si no se partiese de la existencia de una condición juvenil diferenciada como hecho sociológico, no existiría una política para estos como grupo poblacional".

⁴ Ley 375 de 1997 Ley de Juventud.

⁵ Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

plantean los avances relacionados con este grupo poblacional, en los asuntos o componentes del Sistema de Protección Social.

En el capítulo 3 se esboza la propuesta de lineamientos técnicos desde el Ministerio de la Protección Social, para el abordaje de la población joven en situación de vulnerabilidad y se propone la realización de un proyecto piloto previo a la expedición del lineamiento nacional. En el capítulo 4 y como competencia directa del Ministerio, se trazan líneas concretas de acción para y con la población joven, a desarrollar por parte de los tres niveles territoriales en los que está dividido el Estado Colombiano.

Finalmente se señalan algunas líneas metodológicas para evaluar la propuesta en el nivel local, departamental y nacional.

Como resultado de la discusión conceptual y de la revisión de experiencias de trabajos que abordan concretamente la situación juvenil, se elabora la propuesta de proyecto piloto, que se anexa al documento. Se trata de llevar a la práctica un proyecto que nos permita evaluar sus resultados y contar en el mediano plazo, con las bases para publicar los lineamientos apenas esbozados en este documento.

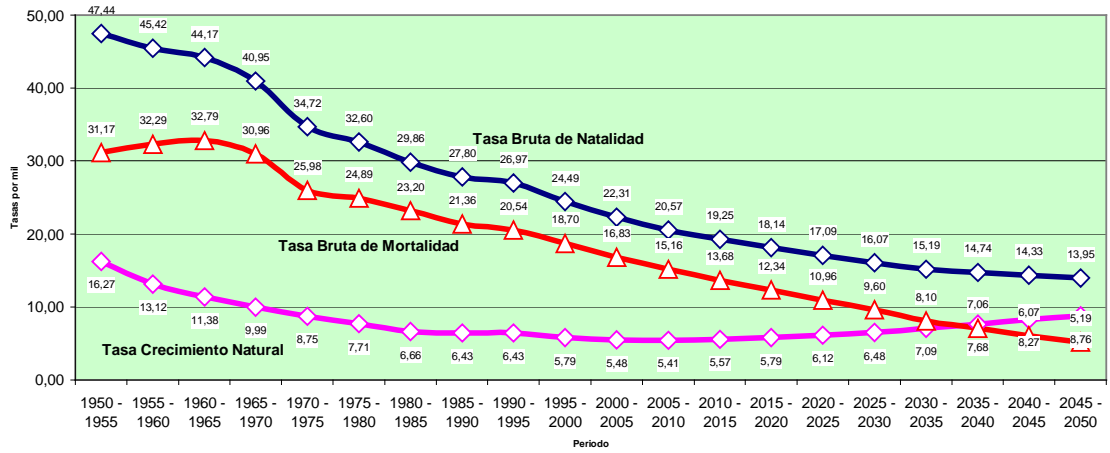
1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Jóvenes y demografía

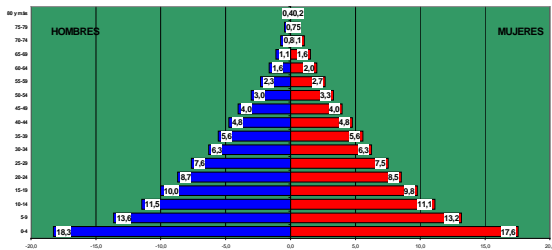
En la evolución de la estructura de la población en Colombia, se observa que el país se encuentra atravesando por un proceso avanzado de *transición demográfica*, en el cual tanto la fecundidad como la mortalidad se están reduciendo significativamente; situación que impactará directamente la composición de la población en edades productivas (Población en edad de trabajar).

Colombia: Transición Demográfica 1950 - 2050

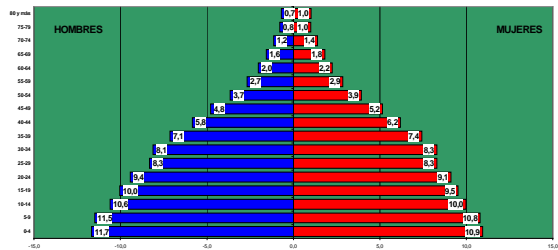


De acuerdo con las proyecciones de las principales variables demográficas del DANE, Colombia alcanzará una Tasa Global de Fecundidad –TGF- del 2.1 por mil en el año 2050, que es considerada como la tasa mínima de reposición de la población. Por su parte, la esperanza de vida al nacer de hombres y mujeres, habrá alcanzado niveles elevados: 76 años para los hombres y 82.5 años para las mujeres. Este comportamiento demográfico, como se había dicho antes, tendrá un significativo impacto en la estructura poblacional del país (Ver pirámides de población).

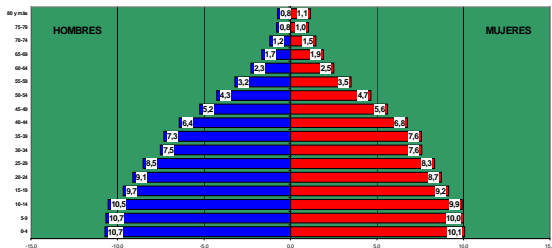
Colombia Pirámide de Población 1950



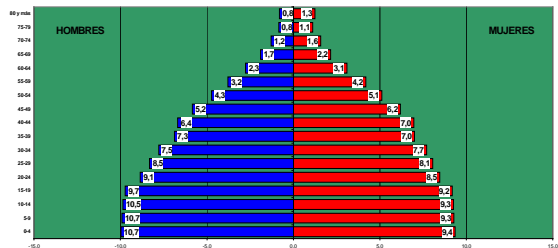
Colombia Pirámide de Población 2000

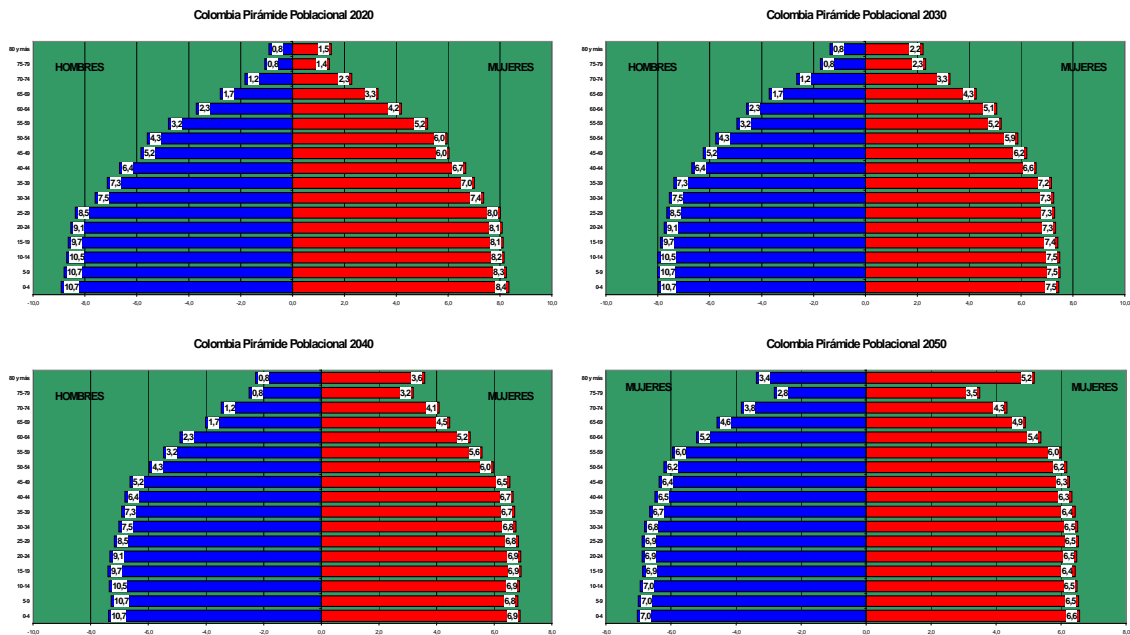


Colombia Pirámide Poblacional 2005



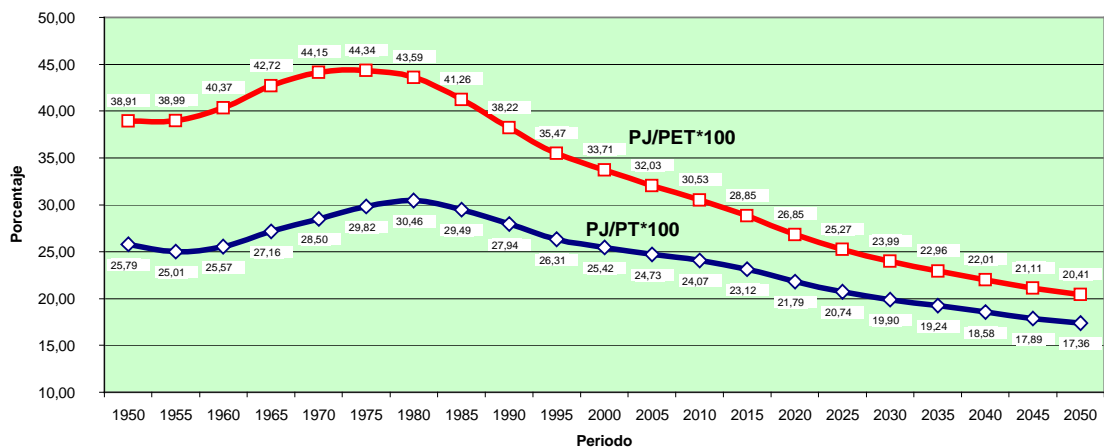
Colombia Pirámide Poblacional 2010





En lo relacionado con la población joven (12 a 24 años), es importante observar que, dado el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad, su importancia en el conjunto de la estructura poblacional presenta una tendencia decreciente. De esta manera, si se relaciona la población joven y la población total, de una participación del 30.5% en 1980, disminuirá al 17.36% en el 2050. Y como proporción de la población en edad de trabajar -PET- (12 y 60 años), pasará del 44.34% en 1975 al 20.41% en 2050.

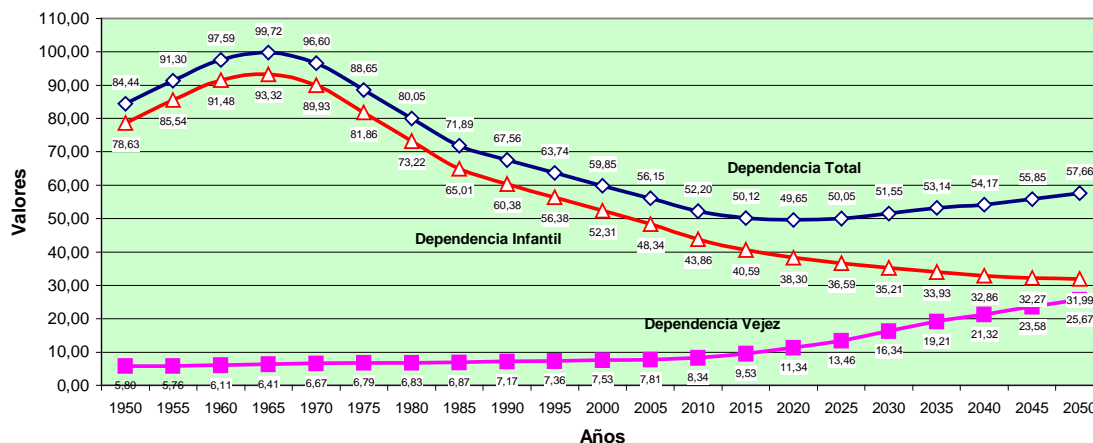
Colombia: Población Joven 1950-2050



En este punto es necesario precisar que Colombia, desde la última década del siglo pasado y durante las dos primeras décadas del presente, se encuentra en un momento de *oportunidad demográfica*, en el cual la población

económicamente productiva joven tiene una importante participación en la estructura población total del país. Este escenario es propicio para el desarrollo de iniciativas educativas y empresariales que, en el futuro contribuyan a consolidar un mercado laboral dinámico capaz de soportar el creciente proceso de envejecimiento del país, hacia mediados del siglo.

Colombia: Indices de Dependencia 1950-2050



Jóvenes y salud

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2005, es un trabajo quinquenal desarrollado por Profamilia con el apoyo del Ministerio de la Protección Social, ICBF y USAID. En ella se encuesta a mujeres en edad fértil en todo el país, acerca de diferentes temas relacionados con la salud sexual y reproductiva.

Siguiendo los resultados de las ENDS de 1995, 2000 y 2005, se observa que el porcentaje de adolescentes (15 y 19 años para la encuesta) que tiene hijos o ha estado embarazada, aumenta progresivamente: 17%, 19% y 21% respectivamente. Si se agrega la condición de vivir en el área rural, el porcentaje se eleva al 27% y si además se agrega la situación de desplazamiento, el porcentaje se eleva al 30%, en el año 2005.

La Política de Salud Sexual y Reproductiva⁶ señala que “el embarazo precoz tiene graves consecuencias sobre la calidad de vida de los futuros padres y de los hijos/as por nacer: limita las posibilidades de desarrollo personal y social de padres e hijos en la medida en que reduce las oportunidades de educación y, por lo tanto, afecta la calidad del empleo, aumenta el número de personas con dependencia económica en una familia que con frecuencia tiene recursos económicos escasos y, en general, se convierte en un factor que afecta la calidad de vida de las personas. El embarazo precoz es un factor que

⁶ Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Ministerio de la Protección Social, Febrero de 2003

contribuye a perpetuar el círculo de la pobreza” (pág. 12). Se evidencia entonces la relación existente entre embarazo adolescente y presión hacia el mercado laboral, actualmente cobijados bajo el concepto de Protección Social.

A pesar de los datos sobre adolescentes, la tasa global o total de fecundidad del período 2002-2005 es de 2.4 hijos por mujer, siempre en descenso. La tasa general de fecundidad es de 83 nacimientos por mil mujeres en edad fértil y la tasa bruta de natalidad de 20 nacimientos por mil habitantes. La fecundidad viene disminuyendo desde mediados de los años sesenta, cuando la tasa total estaba en 7 hijos por mujer.

Otros resultados de la encuesta ENDS 2005, son también interesantes para este documento, aun cuando no se refieren específicamente al grupo de jóvenes. En cuanto a migración, se encuentra que el 4 por ciento de los hogares tiene miembros emigrantes: hay un poco más de mujeres emigrantes (52 por ciento) que hombres.

“La proporción de jefas de hogar sigue en aumento. El 70 por ciento de los hogares tiene jefe hombre, porcentaje inferior al de 2000 cuando estaba en 72 por ciento. Los niños que viven con ambos padres disminuyen de 61 a 58 por ciento. Las familias incompletas, sean nucleares o extensas, aumentan su proporción en la última década” (pág. 56).

Indudablemente estos datos afectan la composición familiar, sucediendo usualmente que los jóvenes del hogar deban asumir de alguna manera la responsabilidad frente a otros miembros menores del grupo. Asimismo inciden en la aparición de hechos de violencia, por cuanto los menores son dejados al cuidado de terceros, parientes o no, mientras sus padres trabajan fuera del país y logran enviar dinero para su manutención.

En cuanto al trabajo en el país, las mujeres que trabajaron en los 12 meses anteriores a la encuesta son 64 por ciento, en tanto que en el 2000 fueron 60 por ciento. Sin embargo, las que trabajan actualmente son solamente el 52 por ciento, contra 49 por ciento hace cinco años. El grupo de ocupaciones que aumenta es el de ventas y servicios que pasa de 55 a 68 por ciento, la gran mayoría perteneciente al sector informal de la economía.

Las mujeres son las que más padecen hechos de violencia, especialmente al interior de su familia. Según los resultados de la encuesta, dos de cada tres mujeres consultadas, contestaron que sus esposos o compañeros ejercían o habían ejercido situaciones de control contra ellas; esta relación es similar a la encontrada en la ENDS 2000. Dos de cada cinco mujeres alguna vez casadas o unidas, reportaron haber sufrido agresiones físicas por parte del esposo o compañero; la violencia física por parte del cónyuge baja de 41 a 39 por ciento, cuando se compara con los resultados obtenidos cinco años atrás. Las que tienen educación superior tienen un porcentaje más bajo de violencia física por parte del esposo o compañero, siendo de todas maneras excesivamente alto: 31%.

Afortunadamente, los años promedio de educación aumentan progresivamente: los hombres aumentan de 4.7 a 4.9 años y las mujeres, aumentan un promedio de 4.8 a 5.3.

En cuanto a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS, la situación no es buena para los jóvenes. En un estudio realizado por el CIJUS de la Universidad de los Andes, se compararon las cifras de afiliación de este grupo poblacional, con base en la Encuesta de Calidad de Vida ECV 1997 a 2003⁷. Dos conclusiones de dicho estudio merecen señalarse: "En materia de afiliación, los datos reflejan un aumento en la cobertura del régimen subsidiado y una disminución en la población cubierta por el contributivo, lo cual sería coherente con el deterioro en calidad de vida de buena parte de la población por cuenta de la crisis económica, el cual afectó el número de jóvenes beneficiarios del sistema de salud contributivo".

La otra conclusión es con relación a la edad definida por la ley, para terminar la condición de beneficiario del Régimen Contributivo: "Los 18 años aparecen como un punto de quiebre en materia de cobertura; este fenómeno está relacionado con la finalización de la etapa escolar para buena parte de los jóvenes (la cual representa la pérdida de sus derechos como beneficiario del sistema de salud de sus padres) y/o su consiguiente entrada al mercado laboral. A partir de esta edad se da un dramático salto en la tasa de exclusión que pasa de 39% a 49%. De cada dos jóvenes de 18 años, uno se encuentra excluido del sistema de salud"⁸.

Jóvenes y mercado laboral

Los jóvenes afrontan serias dificultades para integrarse al mercado de trabajo y la brecha entre los más competitivos frente a las exigencias del mismo y los menos competitivos cada día se amplía. En Colombia el desempleo está más concentrado en los jóvenes entre 18 y 24 años, la educación cuenta como un recurso de oportunidad en la búsqueda de empleo, pero por sí misma ha dejado de representar la mayor fortaleza en los requisitos que se exigen para un empleo.

"El desempleo de los jóvenes es en parte consecuencia de dificultades de ajuste entre las calificaciones y las necesidades existentes en el mercado de trabajo. Los jóvenes no tienen experiencia del mundo del trabajo y los empleadores no están preparados para darle la oportunidad. Esta situación es más grave aún para los jóvenes pobres, quienes no pueden permitirse estar desempleados. Ellos terminan encerrándose en un círculo vicioso: no tienen acceso a empleos dignos porque carecen de formación y no pueden formarse porque están urgidos por obtener ingresos"⁹.

⁷ Universidad de los Andes – Programa Presidencial Colombia Joven. Seguridad Social en Salud: la inclusión social de los jóvenes, 2004

⁸ Ibidem.

⁹ LASIDA, Javier (2005). Acercando a los jóvenes al mundo del trabajo en América Latina. Carta Informativa. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO. Editorial. p.5. N°2 Abril.

Si solamente se considera la variable empleo "los grupos con mayores probabilidades de perder el empleo son los más jóvenes"¹⁰. Cuando los jóvenes ingresan al mercado de trabajo no se incorporan a algo que será permanente, ellos "cada vez más tendrán que aprender a crear su propio trabajo mediante innovaciones y espíritu empresarial, sin esperar que se cree un puesto de trabajo para ellos"¹¹.

"La mayoría de los jóvenes más vulnerables laboralmente están en situación de desempleo estructural y de alto riesgo social, son jóvenes que han abandonado el sistema educativo, con bajos niveles de calificación, están situados al margen de los beneficios de las políticas de formación y promoción laboral; dada esta situación de marginación y riesgo, no resultan competitivos en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo juvenil duplica y triplica la tasa de desempleo general"¹², en ellos se incluyen los jóvenes desempleados menos calificados, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian, ni buscan), las adolescentes y jóvenes, que en un alto porcentaje ya son madres o están embarazadas y los jóvenes rurales más pobres.

Los jóvenes entre 15 y 24 constituyen el 18% del total de la población, en ellos se concentra el mayor impacto del desempleo, a su vez son quienes tienen mayores limitaciones de acceso a la educación y a la seguridad social, "Hugo López ha señalado que el flujo incremental de egresados de bachillerato que no ingresa a las universidades estaría alimentando el desempleo"¹³. "Los bachilleres tienen dos alternativas: aplicar a los limitados cupos de la educación superior o presionar el mercado laboral. A la gran mayoría solamente les queda la segunda alternativa; como consecuencia de ello, el 66,1% de los jóvenes entre 18 y 22 años participa activamente en ese mercado, sin muchas destrezas ni habilidades"¹⁴.

El desempleo juvenil afecta más a los hogares de ingresos más bajos, sobre todo en la población de 15 a 19 años; la tasa de informalidad dentro de los jóvenes crece en función del aumento de las microempresas y del independentismo no profesional, 87.50%, las mayores tasas de ocupación se sitúan en los grupos con secundaria completa, e incompleta o con superior incompleta. Los jóvenes, generalmente se desempeñan en actividades poco calificadas (como vendedores, ayudantes, mensajeros, empleados domésticos), en sectores tales como: manufacturas, construcción, comercio y

¹⁰ MARTINEZ, Hermes Fernando (2004). ¿Cuánto duran los colombianos en el desempleo y el empleo?. Cuadernos PNUD-Ministerio de la Protección Social. Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. Impresión Panamericana Forma e Impresos.

¹¹ HERNES, Gudmund. (2005) ¿Educación para el trabajo o a partir del trabajo?. Carta Informativa. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO. Editorial. p.2. N°2 Abril.

¹² ABDALA Ernesto (2005) La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva. Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes de América Latina. Documento O.I.T. bajado de Internet. El autor es consultor de Cinterfor/O.I.T.

¹³ HOMMES Rudolf. (2004) Diario El Tiempo. Educación y Desarrollo. Tertulias sobre crecimiento económico, Presidencia de la República. Abril 2.

¹⁴ BONILLA G. RICARDO (2004) Periodico UN, -o- EL Tiempo/Portafolio. Observatorio Colombiano de Coyuntura Socio-económica (Ocse) U. Nacional de Colombia Marzo 26.

servicios. Hacia estos mismos sectores orientan su búsqueda de empleo, lo cual genera excesos de oferta en estos sectores, en el caso de las mujeres la inserción es más difícil¹⁵.

Varios factores inciden en el diferencial salarial de los jóvenes. Entre estos se destacan la educación y la edad. "Los antecedentes económicos de los jóvenes también influyen mucho en la determinación futura de sus ingresos, claro está que estos antecedentes, vienen asociados a la calidad en la educación. Así las cosas los jóvenes entre 20 y 24 años con educación superior, tienen proporcionalmente, mayores ingresos. Es decir se ha ampliado la remuneración de los jóvenes calificados respecto de los menos"¹⁶.

El trabajo de los jóvenes en Colombia además de constituirse en la única salida para la apremiante situación económica personal y la de sus familias substituye las dificultades de mantenerse en el aparato educativo en los niveles superiores, "entre el 50% y el 70% de los hijos mayores de edad de las familias nucleares pobres, generan ingresos, que directa o indirectamente disminuyen la presión sobre los aportantes principales del hogar, -pero como correlato- la mayoría de los hijos adultos de estos hogares no estudian"¹⁷.

Las características sociales como el género, estatus socioeconómico, los rasgos físicos, los vínculos sociales, la institución donde se cursaron los estudios o la región de donde se proviene, tienen un impacto significativo sobre las perspectivas de trabajo y oportunidades laborales a los que los jóvenes tienen oportunidad de vincularse. "La discriminación que sufren los más pobres para acceder a un empleo se refleja en los mecanismos de selección, que no solo tienen en cuenta sus títulos, sino también la escuela de la que provienen, el aspecto físico, las actitudes, el lenguaje, el lugar de residencia y las redes de relaciones sociales. Ante esta situación, algunos se ven compelidos a emprender un trabajo independiente sin tener experiencia laboral previa ni la calificación adecuada"¹⁸.

En esta perspectiva los obstáculos estructurales vinculados con la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión constituyen la brecha infranqueable para un grupo cada vez más creciente de jóvenes vulnerables laboralmente por su dificultad para acceder a oportunidades competitivas, en igualdad de condiciones con los más perfilados para las demandas del mercado de trabajo, llegando incluso a darse el caso de que un nivel alto de educación no necesariamente representa mejores oportunidades en el mundo del trabajo.

"Desde hace algunos años se vienen desarrollando programas públicos de formación para el trabajo o de inserción laboral destinados a los jóvenes con mayores dificultades. Su impacto ha sido escaso en muchos casos, debido al

¹⁵ SIJU. Indicadores Tendencias Poblacionales. Con base en información del Censo DANE 2003.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ SARMIENTO Gómez, Alfredo. (2002). Misión Social. Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo. Departamento Nacional de Planeación. p. 93.

¹⁸ JACINTO, Claudia (2005). Redes locales para la inserción laboral de los jóvenes en América Latina. Carta Informativa. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO. Editorial. p.6. N°2 Abril.

deterioro de las oportunidades de empleo y al hecho de que los jóvenes más educados tienen mayores posibilidades de ser seleccionados, incluso en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas. Tampoco está clara su utilidad para ayudar a los jóvenes a desarrollarse como empresarios. Aunque a veces el aprendizaje logrado les ofrece un medio de vida valorado por los propios jóvenes, otras veces prevalecen las dificultades para sobrevivir de trabajos independientes, sino han tenido alguna experiencia previa de trabajo asalariado¹⁹.

La educación, se supone debería servir para el desarrollo personal, el mejoramiento social, la adquisición de conocimientos que habiliten la promoción laboral y la superación en últimas de los condicionamientos sociales en particular los derivados de la pobreza tendríamos que reconocer que es eso precisamente lo que no está pasando en Colombia. Rawls en teoría de la justicia señaló que "lo que debe preocupar a una sociedad con sentido de justicia, cómo están distribuidos los bienes hacia los menos aventajados y cómo se ven afectados por la porción distributiva que poseen los más favorecidos, pues se trata de que la estructura básica de la sociedad contrarreste las deficiencias que provienen de la "arbitrariedad de las contingencias naturales y de la fortuna social"²⁰.

Jóvenes y pensiones

En todos los escenarios de discusión sobre asuntos de Protección Social, se señala el problema de las pensiones como aquel de mayor peso en las finanzas públicas. El peso que tiene la deuda pensional para la población joven actual, se analiza ampliamente en el estudio Los Jóvenes y el sistema pensional colombiano: inequidad intergeneracional²¹. Las reformas normativas en esta materia han planteado a los trabajadores la necesidad de trabajar por un período de tiempo más largo y la obligación de pensionarse con más años de edad.

Adicionalmente y directamente ligado con el desempleo, la afiliación a pensiones de la población joven es muy baja. "Se aprecia en los últimos años una reducción en las tasas de afiliación de los jóvenes al sistema de pensiones que puede deberse primordialmente a una disminución en el acceso al trabajo particularmente del sub-grupo comprendido entre 19 y 26 años. De la misma forma, se encuentra una fuerte tendencia de los jóvenes a concentrarse en el Régimen de Ahorro Individual".

La baja afiliación es atribuida por los autores del estudio a la alta tasa de informalidad en esta población: "La más alta tasa de informalidad para los

¹⁹ JACINTO, Claudia (2005). Redes locales para la inserción laboral de los jóvenes en América Latina. Carta Informativa. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO. Editorial. p.6. N°2 Abril.

²⁰ Rawls, John. (1995) Teoría de la Justicia. México. FCE. Citado por CORREDOR Martínez Consuelo(2004). Pobreza, equidad y eficiencia social. Cuadernos PNUD. MPS. Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia.

²¹ Universidad de los Andes – Programa Presidencial Colombia Joven. Los jóvenes y el sistema pensional colombiano: inequidad intergeneracional, 2004.

jóvenes es previsible, puesto que al inicio de la vida laboral se suele tener un trabajo menos formal y a medida que se avanza en edad y en conocimientos adquiridos, la informalidad tiende a reducirse; los jóvenes entre los 14 y 18 años poseen una tasa de informalidad cercana al 88,2% en el 2003 mientras que la misma tasa para el rango de edad contiguo se establece cercana al 74,7% y para los jóvenes entre los 23 y 26 años disminuye a 63,5%”.

Tabla 8. Comparación de las tasas de informalidad del total nacional y de la población joven 1997, 2003

Tasa de Informalidad	1997	2003
Total Nacional	68.9 <i>10,491,829</i>	70.3 <i>11,985,689</i>
Total Jóvenes	71.7 <i>2,876,084</i>	72.6 <i>2,969,843</i>
14-18	88.8 <i>898,931</i>	88.2 <i>757,116</i>
19-22	69.4 <i>946,002</i>	74.7 <i>1,068,441</i>
23-26	63.2 <i>1,031,151</i>	63.5 <i>1,144,285</i>

Fuente: Cálculo CIJUS con base en ECV 1997 y 2003

1. 2. ENFOQUES

Se presentan a continuación los enfoques con base en los cuales se construye la propuesta. Cabe señalar que es la interrelación entre ellos lo que determina la definición del problema, las estrategias de respuesta propuestas y las proyecciones de trabajo con los jóvenes. En resumen, los jóvenes en situación de vulnerabilidad son considerados como **Actores estratégicos del desarrollo, con derechos plenos como ciudadanos y ciudadanas capaces de incidir en las decisiones que les afectan tanto en sus ámbitos personal, familiar, barrial, comunitario, como en el regional y nacional.**

Enfoque de Derechos

La definición constitucional de Colombia como “un Estado Social de Derecho”²², implica a nivel de la política social la consideración prioritaria y como punto de partida, de los derechos de todos los habitantes del país.

“El enfoque de los derechos es una perspectiva garantista y constitucional que tiene el objetivo expreso de lograr el reconocimiento, la democracia radical y

²² Constitución Nacional de Colombia. 1991

plural y el ejercicio pleno de la ciudadanía de las y los jóvenes. En este enfoque de derechos, las condiciones materiales y el cambio en las relaciones sociales son la base para el ejercicio pleno de la ciudadanía civil, política, económica, social y cultural que en conjunto conforman el *sine qua non* de la dignidad humana²³.

Los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política, son entre otros el derecho a la vida, el libre desarrollo de la personalidad, la no discriminación, el trabajo. Para todos estos la Constitución establece mecanismos que garantizan su cumplimiento tales como la Acción de Tutela, la Acción Popular, las acciones de cumplimiento.

Adicionalmente se establecen los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) por considerar que más allá del bienestar mínimo de supervivencia, el Estado debe garantizar también a sus ciudadanos y ciudadanas unos niveles de calidad de vida y seguridad económica que les permitan ejercerlos; dentro de estos se consideran los derechos de los grupos poblacionales vulnerables (niños, adolescentes, equidad de género), salud y educación entre otros.

Lo anterior implica para el Estado y las instituciones encargadas de la política social, explicitar las formas a través de las cuales se da cumplimiento a esos mandatos, y como consecuencia, una inversión de recursos públicos orientados a permitir el ejercicio de todos los derechos constitucionales.

Asimismo el enfoque de derechos se enmarca dentro de las directrices internacionales en particular, en el marco de los derechos humanos. "La IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (Lisboa 1998) expresó su mandato de elaborar una Carta Iberoamericana de Derechos de Juventud, cuya finalidad es consagrar jurídicamente –en el ámbito Iberoamericano– "el pleno reconocimiento a la especificidad de la condición juvenil y dar respuesta a los requerimientos de protección y garantía para el ejercicio de los derechos por parte de las nuevas generaciones". En la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (Panamá, 2002) los Ministros y jefes de Delegación asistentes se comprometieron a iniciar los trámites para dar curso a una negociación internacional, en el seno de la OIJ, con el fin de convertir el Proyecto de Carta en un tratado internacional de obligatorio cumplimiento²⁴.

Enfoque de Desarrollo

El enfoque de desarrollo corresponde a la ampliación de capacidades, opciones y oportunidades; esto significa asumir que las personas son sujetos activos dentro del desarrollo de un país. Para ello deben gozar de libertades civiles y políticas para poder utilizar los mecanismos efectivos para participar en los

²³ Sarmiento, Libardo, Política pública de juventud en Colombia – Logros, dificultades y perspectivas- 2005

²⁴ *Ibidem*.

aspectos que afectan sus vidas. De lo anterior la importancia de concretar las habilidades y formas de participación de los jóvenes para el desarrollo.²⁵

"El desarrollo humano, como enfoque, gira alrededor de lo que considero la idea fundamental del desarrollo, a saber: la promoción de la riqueza de la vida humana entera, antes que la de la economía en la que los seres humanos viven, que es solo una parte de aquella. Este es, creo el eje central del desarrollo humano"²⁶

La consecuencia más importante de éste enfoque, es que ha conseguido producir cambios profundos en el terreno del desarrollo económico y de la economía del bienestar. "El *bienestar humano* consiste en desarrollar las capacidades de las personas. Desde este enfoque, es posible hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando éstas son capaces de comprar más bienes o servicios".²⁷

Para Sen las capacidades son "las que tienen un valor intrínseco para la vida, más que en los bienes que devienen un valor instrumental o beneficio personal. Las capacidades comprenden todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser. El ser capaz de estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, tomar parte de la vida comunitaria forma parte de estas capacidades".

En consecuencia de este planteamiento, en este proyecto se tomarán los insumos del mismo como opciones para los jóvenes: "El número de opciones que las personas tienen y la libertad de elección sobre estas opciones también contribuye al bienestar humano. De esta forma, desde el enfoque de las capacidades, se postula que más libertad y más capacidad de elección, tienen un efecto directo sobre el bienestar, incrementándolo"²⁸.

Enfoque de Género

A partir de distinguir la diferencias entre el sexo biológico y lo construido socialmente, se generalizó el uso del término *género* para hacer referencia a las muchas situaciones de discriminación de las mujeres, justificadas por la supuesta anatomía diferente, cuando en realidad el origen es social. La dicotomía sexo-género ha generado y mantenido relaciones de desigualdad, exclusión y discriminación en contra de las mujeres en la mayor parte de las esferas de la vida humana, pública y privada, que se cruzan a la vez con otras variables como edad, etnia, opción sexual, religión, etc.

²⁵ Esta idea de desarrollo sigue de cerca lo propuesto por Amartya Sen en *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta. Y en sus demás obras.

²⁶ Sen, A. Entrevista en columna de opinión de la Revista Alma Mater. Universidad de Antioquia, El Espectador, Septiembre 10 de 2006.

²⁷ SEN, A.K. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta.

²⁸ Op. Cit.

El enfoque de género, hace referencia a una herramienta de trabajo, una categorización de análisis en las variables sexo y género, que permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, en un proyecto, etc., así como desigualdades, relaciones de poder e inequidades. Permite, además, reconocer las causas que las generan y a formular mecanismos para superar estas brechas, ya que ubica la problemática fuera de hombres y mujeres y la centra en las relaciones socialmente construidas mencionadas anteriormente.

El enfoque de género, contribuye a explicar y ampliar aspectos de la realidad que no se habían tomado en cuenta y es aplicable a todos los ámbitos de la vida, permitiendo realizar miradas más profundas sobre procesos de desarrollo y contribuir a la transformación de las inequidades. Finalmente, también debe considerarse como opción política al reconocer que la realidad es vivida de forma diferente por hombres y mujeres, con amplia desventaja hacia ellas, generando o aumentando la inequidad.

La estrategia de transversalización del enfoque de género (Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, Nairobi 1985, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995), busca integrar el enfoque de equidad de género de forma transversal en todas las políticas, planes, programas, proyectos, estrategias y presupuestos de las entidades, llegando incluso a las actividades administrativas e incluso en la cultura institucional. La estrategia, se constituye en un proceso político y a la vez técnico, al buscar que todas las acciones de los programas y proyectos, contribuyan a cerrar las brechas de desarrollo humano que persisten entre hombres y mujeres.

Enfoque Territorial

Aunque en estricto sentido no se trata de un enfoque, se ha querido puntualizar debido a que en ocasiones se minimiza la importancia que tienen las realidades locales a la hora de formular lineamientos o asesorías nacionales. En concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional, el Estado colombiano es "un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...."²⁹.

Las opciones y oportunidades deben darse en el ámbito donde la viven los jóvenes; en su localidad, barrio, hogar, deben ofrecerse las acciones integrales. La planeación de acciones debe obedecer a peculiaridades del contexto: geográfico, económico, de infraestructura, culturales, entre otros. Los resultados serán entonces más efectivos y pertinentes que si se planea y ejecuta desde niveles regionales o centrales.

2. EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL

²⁹ Constitución Política de Colombia. 1991. Art. 1º.

2.1. NORMAS Y DEFINICIONES

Holzmann y Jorgensen (2000) definen la protección social como las intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades en manejar el riesgo en mejor forma; (ii) prestar apoyo a los pobres³⁰ en situación crítica. El punto (i) está referido, a la protección de los efectos de choques adversos (en ingreso o consumo) para lo cual según los mismos autores, se debe buscar mejorar el bienestar a través de una mayor uniformidad en el consumo y en el ingreso, además de aminorar la vulnerabilidad y mejorar la equidad.

Dichos autores introducen la definición el "apoyo a los pobres" en razón de su vulnerabilidad. Los pobres son más vulnerables debido a que (i) están más expuestos a los riesgos; y (ii) tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo de los diversos riesgos. Adicionalmente, mejorar la capacidad de manejo de riesgo de los más pobres, reduce su vulnerabilidad y aumenta su bienestar, lo cual contribuye a reducir la pobreza transitoria, impide que los pobres se vuelvan más pobres, y proporciona una manera de salir de la pobreza crónica.

Con relación al manejo de los riesgos y con el fin de reducir la vulnerabilidad, los mismos autores proponen tres estrategias básicas:

Prevención o reducción: orientadas a reducir la probabilidad de que ocurra un riesgo de deterioro, por tanto se aplican antes de que éste aparezca. Incluyen políticas macroeconómicas sanas, salud pública, educación, capacitación y, en general, medidas para reducir el riesgo de desempleo.

Mitigación: consisten en disminuir los posibles efectos de un futuro riesgo de deterioro; por tanto, se aplican antes de que éste se presente. Esta estrategia se distingue de las anteriores, en que mientras aquéllas reducen la probabilidad de ocurrencia de los riesgos, las de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de que el riesgo se materialice. Se tienen diferentes formas de mitigación como: diversificación de cartera, mecanismos formales e informales de seguro, entre otros.

Superación: alivian el impacto del riesgo, una vez que se ha producido. Entre las formas más comunes de uso de la estrategia de superación se tienen: subsidios, subsidios condicionados, programas sociales de apoyo en especie, entre otras.

Con base en estos planteamientos, se expide la Ley 789 que define en su Artículo 1º, el Sistema de Protección Social para Colombia como "el conjunto

³⁰ Holzmann R. y Jorgensen S. (2000). "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo Marco Conceptual para la Protección Social y más allá". Documento de Trabajo No 0006 sobre Protección Social. Banco Mundial.

de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.³¹

2.2. COMPONENTES

La salud, el trabajo y las pensiones son los componentes básicos del Sistema de Protección Social a cargo del Ministerio de la Protección Social. Para cada uno de ellos se desarrollan a continuación las principales respuestas institucionales así como también las debilidades, teniendo en cuenta el análisis de situación señalado en el capítulo 1.

- SALUD

La Circular 18 de Febrero de 2004³², señala los lineamientos para la aplicación de los recursos del Plan de Atención Básica PAB en todos los departamentos, municipios y distritos del país. La segunda acción definida como prioridad para el país es la Implementación de la Política de Salud Sexual y Reproductiva y la sexta prioridad, es la Reducción del impacto en salud de la violencia e implementación de las Políticas de Salud Mental y de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA).

Esas dos acciones prioritarias, si bien no son exclusivas para la población joven, si tienen una alta proporción de población sujeto de estas intervenciones incluida en el rango etáreo de juventud. Acciones colectivas del PAB tales como Estrategias de IEC (Información, Educación, Comunicación), inducción de la demanda, canalización hacia los servicios de atención en salud, son comunes en los Planes de Atención Básica de la mayoría de entidades territoriales y hacen parte tanto del desarrollo de la Política de Salud Sexual y Reproductiva, como de la de Salud Mental y reducción de consumo de SPA. Asimismo se complementan con acciones de promoción y prevención desarrolladas por los municipios con recursos del proceso de aseguramiento, no manejados por las Administradoras del Régimen Subsidiado. Estas acciones se ejecutan con mayor o menor énfasis, con base en el perfil epidemiológico de cada región o municipio.

En cuanto a la prestación directa de atenciones en salud, incluidas aquellas de promoción y prevención de carácter individual, se brindan a través de los Planes Obligatorios de Salud (POS) tanto del Régimen Contributivo como del Régimen Subsidiado.

³¹ Ley 789 de 2002. por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

³² Circular Externa 18 de Febrero 20 de 2004. Por la cual se trazan los Lineamientos para la formulación y ejecución de los Planes Estratégicos y Operativos del PAB 2004 - 2007 y de los recursos asignados para salud pública. Ministerio de la Protección Social.

El siguiente cuadro muestra la afiliación al Régimen Contributivo por grupos etáreos:

REGIMEN GRUPO ETAREO	CONTRIBUTIVO A FEBRERO 2006			%
	Mujer	Hombre	Subtotal	Participación
0 A 6 AÑOS	689.159	695.990	1.385.149	9,00
7 A 13 AÑOS	973.088	1.012.227	1.985.315	12,89
14 A 24 AÑOS	1.395.704	1.364.658	2.760.362	17,93
25 A 44 AÑOS	2.617.934	2.456.309	5.074.243	32,96
45 A 60 AÑOS	1.384.151	1.203.021	2.587.172	16,80
> 60 AÑOS	880.619	724.051	1.604.670	10,42
TOTAL	7.940.655	7.456.256	15.396.911	100,00

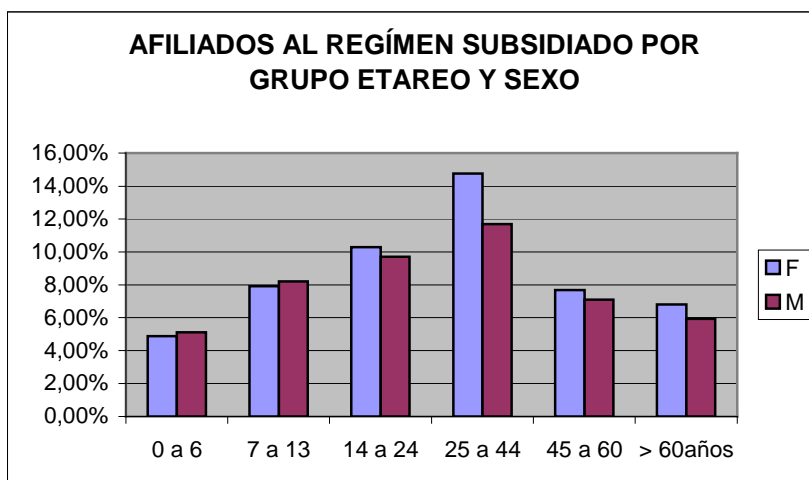
Fuente: Base de datos Única de Afiliados con corte a febrero del 2006. Generado por: Ing. Gersain Balanta Álvarez, Dirección General de Planeación - Grupo Sistemas de Información, Ministerio de la Protección Social.

El mayor porcentaje de población está concentrada en el rango de 14 a 44 años que corresponde al 50.99% del total de la población afiliada y que desde luego corresponde a población económicamente activa. Para el rango de edad aproximado que corresponde a la población joven de 14 a 24 años sujeto del análisis, se tiene una participación del 17.93% del total de afiliados al régimen contributivo, considerado como bajo porque refleja la cantidad de población joven que no cotiza al SGSSS por desempleo o por encontrarse en la informalidad, además de la condición de joven no vinculado al sistema educativo formal y por lo tanto, excluido del aseguramiento entre los 18 y 25 años de edad.

En cuanto al Régimen Subsidiado y Subsidios parciales, la afiliación es la siguiente:

TOTAL AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO PROYECTADO POR GRUPO ETAREO Y SEXO													
Grupo Etareo	0 A 6 AÑOS		7 A 13 AÑOS		14 A 24 AÑOS		25 A 44 AÑOS		45 A 60 AÑOS		> 60 AÑOS		Total
Sexo	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Población	411.689	429.916	665.977	689.928	866.382	816.946	1.243.586	983.837	647.038	597.671	571.998	498.558	8.423.526
%	4,887	5,104	7,906	8,190	10,285	9,698	14,763	11,680	7,681	7,095	6,790	5,919	100,00
Total Pob. Proyectada	908.143	948.349	1.469.075	1.521.908	1.911.147	1.802.097	2.743.220	2.170.241	1.427.298	1.318.399	1.261.767	1.099.766	18.581.410

Fuente: Base de datos Única de Afiliados con corte a febrero del 2006. Generado por: Ing. Gersain Balanta Álvarez, Dirección General de Planeación - Grupo Sistemas de Información, Ministerio de la Protección Social.



Con una base de 8.423526 afiliados al régimen subsidiado equivalente al 45.33% de la población reportada por las Direcciones Territoriales al Sistema de Información para su procesamiento, se logra proyectar la población afiliada al Régimen Subsidiado, para un total de 18.581.410 de afiliados; de acuerdo a los resultados de la proyección, la población en edades entre 14 a 24 años afiliada a éste régimen es aproximadamente de 3.713.244 de personas: 1.911.147 de mujeres y 1.802.097 hombres. El porcentaje de participación de la población joven en el Régimen Subsidiado es del 19.98 %, con una leve ventaja del sexo femenino de 10,28% entre el mismo grupo de edad. La diferencia en la afiliación de mujeres jóvenes al Régimen Subsidiado puede explicarse por la afiliación prioritaria a este régimen, de las mujeres gestantes, que como se señaló en el capítulo 1 son un gran porcentaje de la población menor de 19 años.

**POBLACIÓN JOVEN AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL DE 14 A 24 AÑOS
a febrero 2006**

REGIMENES	SEXO		TOTAL	%
	MUJER	HOMBRE		
SUBSIDIADO	1.911.147	1.802.097	3.713.244	57
CONTRIBUTIVO	1.395.704	1.364.658	2.760.362	43
TOTAL AFILIADOS	3.306.851	3.166.755	6.473.606	100

- **TRABAJO**

La Reforma Laboral del 2002, Ley 789 determinó que la exención de los

parafiscales se le otorgará a las empresas cuando contraten a una persona que se encuentre en el rango de edad de los 16 a los 25 años, "estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA - e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes características o condiciones, siempre que éstos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes", (Artículo 13).

También el artículo 50 de la misma Ley determinó que "los estudiantes menores de 25 años y mayores de 16 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro (4) horas, que as u vez trabajen en jornadas hasta de cuatro (4) horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro (24) horas semanales, sin exceder la jornada diaria de seis (6) horas, ... estarán excluidos de los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar, siempre que no representen más del diez (10%) por ciento del valor de la nómina de la respectiva empresa".

En el Decreto 933 de 2003 se definió el contrato de aprendizaje como una forma especial de vinculación dentro de Derecho Laboral, sin subordinación y por un plazo no mayor a dos (2) años en la que una persona natural recibe formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora que suministra los medios para que adquiera formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación dentro del manejo administrativo, operativo, comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades del patrocinador con exclusividad en las actividades propias del aprendizaje y el reconocimiento de un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje y el cual, en ningún caso, constituye salario. Podrá ser celebrado por personas mayores de 14 años que hayan completado sus estudios primarios o demuestren poseer conocimientos. La afiliación de los aprendices alumnos y el pago de aportes se cumplirá plenamente por parte del patrocinador.

La empresa patrocinadora, atendiendo las características de mano de obra que necesite, podrá optar por las modalidades: formación teórica y práctica de aprendices en oficios semicalificados. La formación que verse sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-.

El decreto 2585 determino que se encuentran obligados a vincular aprendices todos los empleadores de carácter privado que desarrollen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción y que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15). El decreto 934 de 2003 reglamento el funcionamiento del Fondo Emprender – FE -, que tendrá como objeto exclusivo financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociativas entre aprendices, practicantes

universitario o profesionales, cuya formación se esté desarrollando ó se haya desarrollado en las instituciones reconocidas por el Estado, de conformidad con las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

De la misma manera el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo que orienta el SENA, busca calificar el talento humano Colombiano y para ello debe jugar un papel fundamental en la formación de los jóvenes trabajadores. Este sistema pretende acercar a los formadores y a los demandantes de empleados para normalizar y certificar competencias laborales que contribuirá a elevar la certificación del desempeño laboral en la nueva perspectiva de formación para el trabajo.

El enfoque de competencias laborales se preocupa por el desarrollo de habilidades y competencias para la vida laboral entendiendo que un alto porcentaje de nuestros jóvenes, particularmente los que pertenecen a los sectores sociales más deprimidos se retiran de la formación escolar para buscar un trabajo que les posibilite enfrentar su situación de sostenimiento personal y familiar.

2.3. JUSTIFICACION

La trascendencia de considerar el grupo poblacional de juventud y en particular los jóvenes en situación de vulnerabilidad, se justifica desde diferentes ópticas:

“Se hace necesario resaltar que la juventud es un sector poblacional que por su presencia demográfica destacada en la pirámide, por lo menos hasta dentro de una década más, se hace relevante a incorporar como sujeto social en cualquier tipo de proyecto societal y de Estado que se tenga y se quiera tener. La juventud representa una población que está en una etapa en la cual se prepara para reproducir un tipo de sociedad o un tipo de Estado, o precisamente para proponer cambios a esa sociedad o a ese Estado, y es también el momento de la vida cuando se toman decisiones muy trascendentes desde el presente para el futuro. En las y los jóvenes se definen cambios en la cultura, y éstos serán mejores o peores de acuerdo con las condiciones y oportunidades que se tengan o no para hacerlo. Se trata, en su conjunto, de un sector poblacional sumamente relevante, que requiere atención específica por parte de los gobiernos –nacional, departamental y municipal- así, como por parte de la sociedad como un todo”³³.

Desde la mirada de los riesgos que afectan a los jóvenes, la Conferencia Internacional sobre Jóvenes en situación de riesgo en Monterrey³⁴, hace un análisis importante de ellos, clasificándolos en: límites en el mercado de

³³ Plan Estratégico Departamental de Juventud. Asesoría para la Juventud de Antioquia, 2005

³⁴ Conferencia Internacional sobre Jóvenes en situación de riesgo en Monterrey, México, Octubre 2004.

trabajo, sociedad de consumo, impacto de la infancia, entorno inmediato, entorno del barrio.

"Los riesgos inherentes a la entrada en el mercado de trabajo y la construcción de una familia, cualquiera sea su modalidad, son considerables y más comprometedores que los comportamientos cambiantes de la adolescencia. En efecto la imposibilidad de entrar en el mercado de trabajo o la poca gratificación financiera o de prestigio que puede procurar, determina a menudo la actitud de un individuo frente a la vida y puede ser un factor generador de conductas no deseadas. De igual modo, el grado de éxito de la formación de una familia y la búsqueda de un equilibrio afectivo condiciona los comportamientos futuros de los individuos y sus relaciones sociales".

Con relación a la sociedad de consumo, se señala que "La multiplicación, en la época actual, de los bienes de consumo y las frustraciones de no poder adquirirlos legítimamente, engendran múltiples conflictos entre los que son identificados como poseedores de estas potencialidades gratificadoras y los que sufren de no poder hacerlo. La satisfacción de estas necesidades socioculturales, raramente fundamentales, puede tomar varios caminos entre los cuales está la apropiación ilegítima, agresiva y normativamente prohibida"³⁵. A lo anterior podría agregarse que en Colombia también ésta razón sustenta la gran cantidad de personas involucradas en el negocio del narcotráfico y la instrumentalización de los jóvenes para la realización de hechos de violencia (por ejemplo, el caso de los jóvenes sicarios de Medellín y demás estructuras delincuenciales lideradas por adultos).

Siguiendo con las posibilidades y opciones, la Conferencia señala: "Al joven adulto la sociedad de consumo ofrece poca posibilidad, en la mayoría de nuestras ciudades, de trabajo o por lo menos de trabajo formal y gratificante, crean así una serie de frustraciones y obstáculos a la formación de una familia autónoma y a la obtención de una vivienda. Aún para los jóvenes que terminan sus estudios y que parecerían tener mayor acceso al mercado de trabajo, no es fácil adquirirlo porque la competencia es grande y el mercado más difícil que para las generaciones anteriores".

Lo anterior, que aplica claramente a la situación de los jóvenes pobres en Colombia, conduce a incrementar el trabajo informal, especialmente en este grupo poblacional. "El mercado informal de subsistencia constituye a menudo la única posibilidad para un joven. Además, un joven que entra en el mercado informal de trabajo tiene muy poca posibilidad durante su vida de conseguir un empleo formal, estable y diversificado"³⁶.

Finalmente y desde el punto de vista económico, un estudio de Gaviria (2000) para Colombia, a partir de los resultados de la Encuesta Social de Fedesarrollo, revela que la última crisis de la economía colombiana afectó a todos los hogares de las cuatro ciudades principales del país, pero en mayor medida a

³⁵ Taylor, Jan Crime in context, Polity press 1999 citado por documento de Conferencia de Monterrey.

³⁶ Conferencia Internacional sobre Jóvenes en situación de riesgo en Monterrey, México, Octubre 2004.

los más pobres³⁷. De acuerdo con el autor, eso se explica porque la población pobre tiene menos mecanismos de protección frente a los riesgos de las crisis: trabaja en sectores más volátiles, está altamente concentrada en el sector informal, tiene baja calificación, escasos activos, mínimos –o nulos– niveles de ahorro y reducido acceso al crédito. Los resultados de ese estudio confirman la mayor vulnerabilidad de la población pobre en la más reciente crisis del país.

3. PROPUESTA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA POBLACIÓN JOVEN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

En las actuales circunstancias del mercado laboral Colombiano es necesario generar mecanismos que fortalezcan la capacidad del mercado de trabajo para absorber este segmento de población, mediante estrategias interinstitucionales e intersectoriales de generación de ingresos, con una mirada desde la Protección Social es decir, incluyendo además lo correspondiente a salud, formación para el trabajo, pensiones y riesgos profesionales.

Los jóvenes en situación de pobreza además de no contar con recursos para poner a caminar una iniciativa empresarial de manera independiente, requieren apoyo para el proceso social que implica la organización y asociación solidaria, capacitación técnica y administrativa, y acompañamiento productivo y comercial; iniciativa ésta que esta consignada en el Plan de Desarrollo en términos de que "todos los jóvenes encuentren y realicen sus propias opciones. Prepararse para el mundo del trabajo, no es sólo la opción de vincularse al mundo laboral a través del empleo, sino también la capacidad de generar unidades asociativas, cooperativas, empresas unipersonales o iniciativas de autoempleo"³⁸.

De lo anterior surge la necesidad de desarrollar un **proyecto integral de organización, formación, asociatividad, solidaridad y microcréditos con deuda solidaria, para la consolidación de iniciativas productivas, apoyo para la definición de iniciativas de emprendimiento unipersonales, como mecanismos de protección laboral de los jóvenes frente a la situación de vulnerabilidad socioeconómica en que se encuentran**. El proyecto deberá incluir a los jóvenes en procesos de formación y fortalecimiento de capacidades para el trabajo y gestionar su vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al de Riesgos Profesionales; y revisar las posibilidades de ahorro que ofrecen las acciones de microfinanzas, con miras a cotizar para su pensión.

Este proyecto busca evitar un mayor empobrecimiento de los jóvenes, propiciar su desarrollo social a partir del reconocimiento del trabajo como mecanismo regulador de la participación, la redistribución y la construcción de

³⁷ Gaviria A. (2000). "¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?". Coyuntura Social N°23. Noviembre.

³⁸ Ministerio de Educación Nacional. (2003). *Competencias Laborales, Educar para el mundo productivo*. Periódico AL TABLERO, n° 23, agosto.

cohesión social y bajar sus tasas de desempleo y subempleo. Dado que esta responsabilidad no puede ser exclusiva del Ministerio de la Protección Social, todos los estamentos sociales deberán contribuir a enfrentar la prioridad de abrirle caminos a los jóvenes trabajadores, desde iniciativas de apoyo y fortalecimiento a su organización autogestionaria, buscando aumentar su productividad, hacerlos más competitivos y mejorarles sus posibilidades de participación laboral y promoción social.

Se propone desarrollar un proyecto piloto (anexo), que posteriormente y después de la evaluación del mismo, provea los insumos para generar un lineamiento técnico y político del Ministerio acompañado de una importante inversión del Estado, para desarrollar microfinanciamiento de iniciativas de trabajo informal, del tipo banca solidaria.

El manejo financiero de éstos recursos podría operarse en un futuro a través de las Cajas de Compensación Familiar, por varias razones:

- Tienen una clara responsabilidad como parte del Sistema de Protección Social.
- Han demostrado buen manejo de programas dirigidos a poblaciones especiales.
- Tienen la infraestructura y experiencia financiera por cuanto manejan créditos y subsidios.
- Existe voluntad para apoyar esta iniciativa.

Definición de la población: La idea con relación a los jóvenes es que no sean beneficiarios, ni clientes, ni usuarios; retomado del proyecto "Travesía: jóvenes construyendo camino de la ciudad de Cali"³⁹, preferiremos referirnos a estos jóvenes como los sujetos de interacción, en la medida en que es "con ellos y para ellos" que se realiza el trabajo.

Los sujetos de interacción de esta propuesta son JÓVENES POPULARES URBANOS, retomando la definición de Rodríguez (2006)⁴⁰ "excluidos del acceso a la educación media y superior, habitantes de las crecientes zonas marginales de las principales ciudades.... su exclusión prácticamente total del mercado de trabajo formal es la expresión más evidente de su exclusión social en todos los niveles, y algunas de sus formas organizativas *diferentes* son las que han permitido dotarlos de *visibilidad y presencia* en los espacios públicos" (Pag. 24). El autor se refiere en su última frase, a aquellos jóvenes unidos en grupos de esquina, que terminan perteneciendo a las llamadas "pandillas juveniles".

En esta propuesta no se considerarán estos últimos grupos, dado que requieren abordajes distintos y es precisamente su visibilidad la que los ha hecho sujetos de intervención. Nos referiremos de aquí en adelante a los sujetos de interacción de ésta propuesta como jóvenes populares urbanos.

³⁹ Travesía: jóvenes construyendo camino. Alcaldía de Cali, Corporación Juan Bosco y Funof, Cali, 2004

⁴⁰ Rodríguez, E. Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes. Estado del arte en América Latina 1995-2004 GTZ – OPS 2006

Como ya se mencionó, el rango de edad según la legislación colombiana para los jóvenes es de 14 a 26 años; sin embargo para efectos de este trabajo, se considerarán jóvenes de 15 a 26 años de edad, dadas las restricciones de las normas laborales para los menores de 15 años (Convenio 138 de 1973⁴¹).

Las estrategias definidas para el desarrollo del programa piloto son las siguientes:

- **Información y acceso a servicios:** Las instituciones y organismos que desarrollan programas, tienen el deber de hacer públicas sus ejecuciones y así dar oportunidad de acceso a toda la población. Se parte del principio de que los jóvenes informados y siendo apoyados en la gestión, podrán acceder a los servicios de salud, formación para el trabajo, riesgos profesionales y pensiones, para garantizar así todos sus derechos constitucionales. Igualmente se deberán gestionar servicios de Promoción Social en aquellos casos que se requiera, por ejemplo para niños y niñas hijos de jóvenes del proyecto.
- **Participación juvenil y organización social.** Como se dijo en la definición de la población, en este proyecto los jóvenes populares urbanos son los sujetos de interacción. Esto significa que deberán participar en todas las etapas de la gestión del proyecto: diseño, ejecución y evaluación.
- **Descentralización - articulación de oferta y demanda local.** Además de enfoque, se considera que el cumplimiento de las competencias de cada uno de los niveles territoriales y su consistencia y articulación, será lo que haga posible que las propuestas se sostengan en el tiempo y que los gobernantes locales asuman su responsabilidad con relación a la atención de su población en situación de vulnerabilidad, con los recursos de las transferencias (Art. 76 Ley 715/01). En cumplimiento de esta estrategia, las iniciativas deberán obedecer a las diferencias productivas y culturales de cada región.
- **Mitigación del riesgo:** el proyecto ofrece a los jóvenes la posibilidad de detener los futuros riesgos de deterioro en su calidad de vida; por tanto, se aplican antes de que éste se presente. Esta estrategia se distingue de las estrategias de prevención, en que mientras aquéllas reducen la probabilidad de ocurrencia de los riesgos, las de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de que el riesgo se materialice.

4. ACCIONES

Con relación a la población joven en situación de vulnerabilidad se proponen las siguientes acciones en los diferentes niveles territoriales, con el fin de

⁴¹ OIT- Convenio 138 de 1973. Por medio del cual se determina la edad mínima de admisión al empleo.

visibilizar este segmento poblacional y lograr algún compromiso con el mejoramiento de sus condiciones de vida:

4.1. NACIONALES

- Inclusión de ésta población en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Desarrollar lineamientos de políticas y programas para potencializar las capacidades de los jóvenes y no para intervenir sobre sus problemáticas; es decir, promover más estrategias de prevención y mitigación que de superación.
- Difusión de lineamientos y normas a los niveles departamental y municipal.
- Identificar el gasto explícito en juventud; inclusión clara dentro de sus Sistemas de Información.

4.2. DEPARTAMENTALES

- Inclusión de ésta población en los Planes Departamentales de Desarrollo.
- Papel de articulación de iniciativas gubernamentales, no gubernamentales y de organismos internacionales, relacionadas con las temáticas orientadas hacia la población joven en situación de vulnerabilidad.
- Poner en operación los espacios de interrelación y discusión con los jóvenes: Consejos departamentales de Política Social con participación juvenil y Consejos departamentales de Juventud.
- Impulsar mecanismos de asociatividad de acuerdo con los estudios de producción y mercadeo regional y departamental.
- Identificar gasto explícito en juventud; inclusión clara dentro de sus Sistemas de Información.

4.3. MUNICIPALES

- Inclusión de ésta población en los Planes Municipales de Desarrollo y en los Planes de Inversión.
- Coordinación con el Sistema Financiero local para el desarrollo de programas de microfinanciación para generación de ingresos en la población joven.
- Poner en operación de los espacios de interrelación y discusión con los jóvenes: Consejos municipales de Política Social con participación juvenil y Consejos municipales de Juventud.
- Fortalecer la capacidad institucional local, para desarrollar programas culturales, deportivos y artísticos, que favorezcan la construcción del sujeto joven en su contexto.
- Identificar localmente los riesgos futuros de no invertir en niñez y juventud.
- Articular las lógicas nacional y regional en las políticas sectoriales y poblacionales.
- Promover la generación de mecanismos de asociatividad y productividad local.
- Disponer de recursos para microfinanciamiento en la población en situación de vulnerabilidad.

- Identificar gasto explícito en juventud; inclusión clara dentro de sus Sistemas de Información.

5. EVALUACION

A nivel metodológico, se plantea la necesidad de evaluaciones de corto, mediano y largo plazo, de los lineamientos sobre población joven en situación de vulnerabilidad. Para ello y como se señala en el capítulo anterior, la evaluación debe partir de una línea de base que identifique:

- No. de jóvenes (14 a 26 años) en el nivel territorial.
- No. de mujeres jóvenes.
- No. de hombres jóvenes.
- No. de jóvenes según niveles de SISBEN.
- No. de jóvenes según ubicación geográfica en cada nivel territorial.
- No. de jóvenes por fuera del sistema educativo.
- No. de jóvenes trabajadores por categoría: empleados, independientes, sector informal de la economía, otros.
- No. de jóvenes padres y madres.
- No. de niños y niñas hijos de esos jóvenes.

Con base en esta información, se deberán evaluar los cambios en el nivel socioeconómico de los jóvenes participantes, así como lo relacionado con variables sociales como asociatividad y organización social, para revisar el impacto del programa a nivel de fortalecimiento del tejido social.

Dado que se trata de programas de microcrédito individual con deuda solidaria, se deberá evaluar en detalle el comportamiento financiero y la sostenibilidad económica de la propuesta.

Con base en la evaluación del programa piloto se propondrá desarrollar el programa a escala nacional y tratando de cubrir la población sujeto identificada, en el transcurso del próximo cuatrienio.

Para ello y de acuerdo con los resultados, se deberán involucrar los alcaldes de los municipios y distritos, para recursos de cofinanciación con los asignados para Propósito General del Sistema General de Participaciones.

La coordinación de este tipo de programas deberá ser asumida por el departamento o municipio, a través de sus dependencias de Desarrollo Social a la que haga sus veces, en interlocución permanente con los demás actores locales involucrados.

ANEXO
PROGRAMA PILOTO "GENERACIÓN DE INGRESOS PARA JOVENES EN SITUACION DE VULNERABILIDAD"

JUSTIFICACIÓN

Los programas de microcrédito, emprendimiento y demás intervenciones dirigidas a mejorar las habilidades de los jóvenes para hacer empresa, no llegan a la población que se encuentra en situaciones de pobreza extrema. Todos exigen niveles de formación superiores a los niveles que tienen la mayoría de jóvenes pobres. Dadas las condiciones actuales, este segmento de población no tiene acceso a los sistemas de crédito.

La propuesta va dirigida a la población joven (15 a 26 años) en alta situación de vulnerabilidad, estratos 1 y 2 del sector urbano, con el fin de permitirles un proceso de crecimiento personal, de asociatividad y de generación de ingresos para la subsistencia digna.

La población sujeto de interacción estaría en este momento subsistiendo a través de la economía informal, el trabajo callejero no calificado, fuera del sistema educativo y del sistema de seguridad social; prioritariamente se incluirán en el programa mujeres cabeza de familia. Hablar de que están en la informalidad que se podría tipificar en: venta callejera, venta puerta a puerta, pequeñas tiendas en los barrios más marginales, salones de belleza, lavadores de carros, servicios como preparación de comidas rápidas, etc.

El modelo propuesto es de microfinanzas con banca solidaria, similares a los que en este momento está desarrollando la Corporación Fomentamos en la ciudad de Medellín; esto es, inicialmente (8 semanas) apoyo al proceso social organizativo y de formación financiera y técnica; luego, crédito individual de baja cuantía que se va aumentando cada 4 meses de acuerdo con el comportamiento del grupo; y fianza solidaria, es decir, todos responden por el monto total ante la entidad crediticia.

OBJETIVO:

90 jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, generan sus ingresos a través de un proyecto integral de organización, formación, asociatividad, solidaridad y microcréditos con deuda solidaria, para la consolidación de iniciativas productivas, apoyo para la definición de iniciativas de emprendimiento unipersonales, como mecanismos de protección laboral de los jóvenes frente a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

30 jóvenes en cada ciudad (Bogotá, Medellín, Cali) para un total de 90, de estratos 1 y máximo 2 prioritariamente mujeres cabezas de familia.

FASES DEL PROGRAMA:

1ª. Fase: Selección de sector y análisis de situación de los jóvenes y sus familias. Interacción con las y los jóvenes para consulta y discusión de la propuesta y lograr la participación de ellos en los ajustes a la misma. Duración: máximo un mes.

2ª. Fase: Inicio de las sesiones grupales de trabajo. Integración de programas de salud sexual y reproductiva, gestión de cupos para formación para el trabajo con SENA u otras organizaciones, conformación de mecanismos de asociatividad y generación de ingresos, gestión de afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales como independientes. Duración: máximo 2 meses.

3ª. Fase: Continuación de las sesiones grupales de trabajo. Primer ciclo de crédito. Integración de programas de salud sexual y reproductiva, gestión de cupos para formación para el trabajo con SENA u otras organizaciones, conformación de mecanismos de asociatividad y generación de ingresos, gestión para la reinserción de los chicos al sistema educativo, gestión de afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales. Duración: máximo 4 meses.

4ª. Fase: Continuación de las sesiones grupales de trabajo. Segundo ciclo de crédito. Integración de programas de salud sexual y reproductiva, gestión de cupos para formación para el trabajo con SENA u otras organizaciones, conformación de mecanismos de asociatividad y generación de ingresos, gestión para la reinserción de los chicos al sistema educativo, gestión de afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales. Duración: máximo 4 meses.

5ª. Fase: Evaluación con participación de los jóvenes involucrados y no involucrados y entrega de resultados. Duración: máximo 1 mes.

Duración total del proyecto piloto: un año.

EVALUACIÓN

Con base en los resultados de la prueba piloto, se presentarán unas recomendaciones de lineamientos de política que, desde el marco del Sistema de Protección Social, además de ofrecer opciones de subsistencia a este segmento de población, integren el abordaje de los principales riesgos sociales y económicos que los afectan.

Los costos para el proyecto piloto serán sufragados por el Ministerio de la Protección Social con presupuesto de las Direcciones participantes en esta propuesta; para efectos de la contratación de la firma o empresa que desarrollará el programa en las 3 ciudades, deberán seguirse todos los pasos establecidos para la contratación administrativa, publicidad, etc.

Los jóvenes deberán participar en todas las etapas del proyecto, incluyendo los ajustes al diseño propuesto por la entidad encargada del desarrollo operativo; desde luego participarán en la ejecución dado que son los sujetos de interacción y también deberán estar presentes en el monitoreo y evaluación.