

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

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

Documento 354
26 de marzo de 2009.

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros Archivos de economía en:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomía/tabid/106/Default.aspx>
http://www.dotec-colombia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4943

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

Contenido

Resumen	2
1. Introducción.....	3
2. Objetivos	5
3. Resumen ejecutivo.	6
3.1 Las políticas públicas y los programas de educación para el trabajo.....	6
3.2. Políticas y programas de formación	11
3.2.1. Los programas de formación para el trabajo.....	13
3.2.2. Las políticas de juventud, educación y trabajo	14
3.2.3. Las acciones emprendidas	18
1.2.3.1. Legislación laboral reciente	18
3.4. Desafíos de las políticas y los programas de educación para el trabajo	21
3.5. Relación operativa de los conceptos	23
4. Caracterización de los programas de educación para el trabajo de jóvenes en Colombia	24
4.1. Clasificación preliminar de los programas.....	24
4.2. Los programas seleccionados.....	30
5. Conclusiones generales	33
Referencias bibliográficas	37

* Investigadores del Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales -ESYT-- Universidad Eafit -
- Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (Cealci) - Fundación Carolina -
2008

Resumen

La educación para el trabajo y el desarrollo humano es una propuesta que en las últimas dos décadas ha tomado especial relevancia en todo el país; la formación para el trabajo se implementa a través de entidades de capacitación, dirigida a los-las *jóvenes excluidos, vulnerables o que se encuentran en riesgo social*, que viven en los barrios marginados y excluidos de las principales ciudades del país (Medellín, Bogotá, Cali, Manizales y Barranquilla).

Los programas estudiados son: Jóvenes con Futuro, Entra 21 (programas de la ciudad de Medellín) y Jóvenes en Acción (propuesta nacional); a grandes rasgos se encuentra que los programas tienen la intención explícita de ser uno de los mecanismos de inclusión laboral de los-las jóvenes para contribuir a la equidad; y de manera implícita poseen la intención de incidir en la configuración de sus identidades en el mundo laboral.

El estudio revela, la lectura que se tiene del mercado de trabajo y de los-as jóvenes pobres en el país. Estos programas de formación para el trabajo se desprenden de las políticas públicas colombianas, específicamente las de educación, juventud y trabajo, el estudio se enfoca entre 1995-2007.

Es de aclarar que en esta investigación se trabajó con la noción de política pública manifestada por Sarmiento Anzola, al considerarla un conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción. Los programas de Formación derivados de esta noción de política pública poseen una mirada integral que incluye lo social, lo jurídico y la misma estructura administrativa en pro de crear acciones reales y operacionales con el fin de resolver problemáticas sociales.

Palabras Claves: Políticas públicas de educación, juventud y trabajo, mecanismo de inserción laboral, Mercado de trabajo, formación para el trabajo, jóvenes.

“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)

1. Introducción

Estudios realizados por autores como Tapia (1996) Gómez y Munguía (1992) Latapí (1992) Giroux (1992) Ibarrola (1988 y 1994) entre otros, muestran que existe una relación entre la educación y el trabajo privilegiando al sujeto y las regiones desde su aporte subjetivo para transformar el sistema educativo. En la sociedad capitalista moderna se observa que 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”¹. 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.

La revisión de indicadores de pobreza para Colombia, muestra la existencia de un índice de pobreza oficial para el 2005 de 51.8%, encontrando que Colombia al igual que el Salvador se encuentran arriba del promedio regional acercándose a un 43.8% de jóvenes pobres. A esto se suma que 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.

Considerando lo anterior, este trabajo realizara un análisis comparativo entre los programas de formación para el trabajo: Jóvenes en acción, Jóvenes con futuro y Entra 21. Estos programas se han ejecutado en un contexto de desempleo y subempleo *que se caracteriza por la* ausencia de recurso humano que pueda responder a los actuales requerimientos del mercado laboral globalizado.

Esta ausencia evidencia 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.

¹ 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 del sector 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, los más impactados son los más pobres.

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. Existen esfuerzos importantes para promover la inserción laboral y la mejora de las condiciones de equidad de los-las jóvenes a través de los programas propuestos.

Teniendo en cuenta el contexto expuesto, este texto presenta 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. 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’.

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.

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 nuestro lugar 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.

2. Objetivos

A continuación se formulan los objetivos investigativos que han guiado el proceso de tal manera que permitan orientar con claridad a investigadores y a las 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 que para la fase actual queda por desarrollarse 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 esta investigación.

3. Resumen ejecutivo.

“La política consiste en un esfuerzo tenaz y enérgico por taladrar tablas de madera dura”.
WEBER, M. (1919)

3.1 Las políticas públicas y los programas de educación para el trabajo

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 población². Las mismas se consideran como un flujo que va desde el régimen político hacia la sociedad³.

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 1.1 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

² SARMIENTO, ANZOLA; Libardo. *Injusticia y desigualdad social la eterna crisis*. En: *Apuntes del CENES*. Universidad. Pedagógica y tecnológica de Colombia. Bogotá. 1999.

³ ALCANTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambios*. Fondo de cultura económica. México. 1995. p. 43-54.

específicos, lo que implica que al asumir una noción de política pública cada sociedad asume también sus consecuencias⁴.

Cuadro 1.1.
Síntesis de las definiciones de las Políticas Públicas

Autor(es)	Definiciones de las Políticas Públicas
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.
Jobert(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 PP 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, 2005.⁵

⁴ 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.

En este texto consideramos que la noción de política pública a la que más se acerca nuestro trabajo es la manifestada por Sarmiento Anzola, al considerarla un conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción. Los programas de Formación derivados de esta noción de política pública poseen una mirada integral que incluye lo social, lo jurídico y la misma estructura administrativa en pro de crear acciones reales y operacionales con el fin de resolver problemáticas sociales.

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 Liberal⁶. 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 gubernamentales⁷. 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 pública⁸.

En este sentido, los programas de formación 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 involucra a la población marginada y excluida 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 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 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

⁵ 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.

⁶ CAMINAL, Miquel. *La política como ciencia*. En: caminal Miquel. *Manual de Ciencia Política*. 1996

⁷ ALCANTARA, Manuel. *Op cit*. Pág. 106

⁸ 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.

atender el problema identificado: desempleo juvenil, falta de educación, promoción y fortalecimiento de competencias en los jóvenes y pobreza. Por tanto, los programas se ubican en la intención de reivindicar, cumplir derechos y alcanzar el desarrollo social, además, 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 y concretizan 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 a través de los programas de formación para el empleo también debe incluir unos diagnósticos que indiquen con claridad las demandas, situaciones y posibilidades de proyección, buscando superar las problemáticas de educación, desempleo y reconocimiento de la juventud como actor de derechos. Es también un elemento claro para los programas de formación. Una caracterización de la desarticulación entre sistema educativo y mercado laboral, y las situaciones de inequidad de los-as jóvenes, lo que permite realizar diagnósticos que parten de lo local, 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, no son una manifestación de política pública sistemáticamente elaborada, es decir, son la sumatoria de acciones y experiencias en torno a la intervención de una población objetivo, pero no derivan 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 y 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 y los objetivos de la política de los que parten y su puesta en práctica definitiva.”⁹ 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”¹⁰.

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 a las necesidades de las poblaciones específicas. Este tipo de cambio tiene una incidencia en la organización curricular y administrativa de la formación¹¹.
- ✓ 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 social¹².
- ✓ 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

⁹ 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.

¹⁰ HOGWOOD, Brian W. y LEWIS A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.

¹¹ 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

¹² *Ibid.*

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 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 y políticos complejos asociados con las políticas mundiales en materia económica, principalmente, que condicionan y regulan las acciones nacionales y locales.

3.2. 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, dirigiéndose 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 financian 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 apunta¹³.

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

¹³ 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.

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 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.

3.2.1. 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, de las características del empleo, así como de 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 facilitan la inserción de jóvenes que enfrentan más obstáculos 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" ¹⁴

3.2.2. 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, 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 ellas.

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 noventa, 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 las políticas en el país implica.

¹⁴ 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 falencias administrativas nacionales y territoriales, al bajo reconocimiento de las instituciones gubernamentales, 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 político¹⁵.

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 3.2 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 suficientes:

¹⁵ CARDONA ACEVEDO, Marleny; RAMIREZ GOMEZ; Mauricio Andrés. Políticas Públicas Sectoriales: Un Balance Desde La Salud, Medio Ambiente y Juventud. Medellín: Universidad EAFIT. 2006.

Cuadro 3.2.
Principales acciones de las políticas de juventud, educación y trabajo

AMBITO DE POLÍTICA	ACCIONES
JUVENTUD	<ul style="list-style-type: none"> - 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, - 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. - 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 - 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.
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - La identificación de la educación como derecho y servicio público con función social, que pese a los intentos de desmontar como tal aún prevalece. - El Consejo Nacional de Acreditación, en el marco de la Ley 30 de 1992 establece su composición y sus funciones. - 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.
TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - 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. - 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%. - 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. - 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.

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 3.3.
Desafíos de las políticas públicas de educación, trabajo y juventud

ÁMBITO DE POLÍTICA	ACCIONES
JUVENTUD	<ul style="list-style-type: none"> • Se continúa considerando al y la joven como el sujeto que carece de actitudes y aptitudes. • No se desarrollan políticas desde la integralidad del joven y la multidimensionalidad sectorial. • 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. • Bajo nivel de compromiso de municipios y departamentos con la formulación e implementación de Políticas de Juventud. • Gran discontinuidad en las instituciones especializadas en políticas y programas de juventud ha obstaculizado la consolidación de procesos. • En todos los niveles territoriales existe escasa claridad en cuanto a los roles y competencias institucionales, así como a las diversas opciones para la inclusión de los jóvenes en las agendas de política social. • Existe una limitada capacidad institucional para llevar a cabo procesos de planeación e implementación de políticas, planes y programas de juventud en todos los niveles territoriales. • 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. • La asignación de recursos para la gestión institucional y social en favor de la juventud ha sido insuficiente, especialmente en las entidades territoriales.
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La educación preescolar es la que presenta menor cobertura, significa que muchos de los niños que ingresan a la educación básica entran desde el principio con falencias educativas. • Baja cobertura y calidad de la educación • Atraso científico y tecnológico • Desintegración cultural. • Pérdida de horizonte ético en la formación. • 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. • Asumir el concepto de calidad de manera integral.
TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> • La capacitación laboral no puede ser aplicable solo al ejercicio de roles laborales. • 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. • El Estado ha implementado una mirada desarrollista tanto de sus instituciones como de sus acciones lo que no ha dejado evidencias las fallas del sistema que contribuyen para que esta política no sea eficaz.

Fuente: elaboración propia

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

3.2.3. 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 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 a la normatividad vigente en materia laboral, todo lo cual se relaciona tanto con las políticas implementadas como con las acciones emprendidas en torno a capacitación y la formación de los-as jóvenes.

1.2.3.1. 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.

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.¹⁶

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 Gaviria¹⁷ 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 social¹⁸. 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 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 sustancialmente¹⁹. 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”.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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

¹⁹ 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.

Por su parte, Alejandro Gaviria²⁰ 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.

Los objetivos que justificaron la expedición de esta ley fueron los de “apoyar el empleo y ampliar la protección social”²¹, 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

3.4. 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 producción²².

²² 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.

- ✓ 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 partir del cual se re-articulan 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 públicas²³.
- ✓ 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 productivas²⁴.
- ✓ 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.

²³ *Ibíd.* [Online]

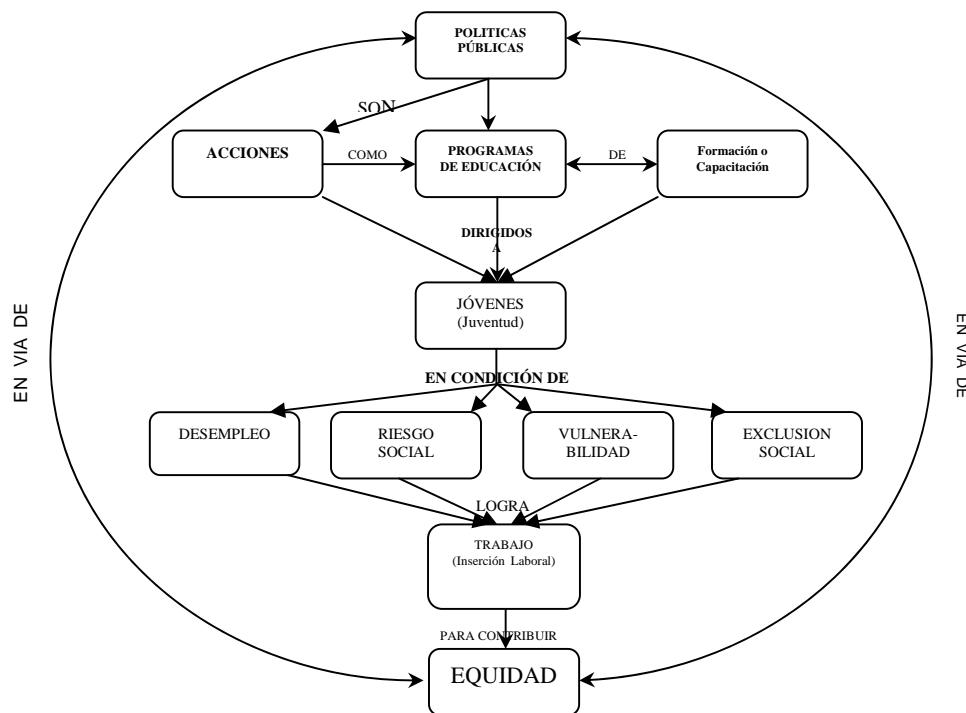
²⁴ GALLART; María Antonia. *Jóvenes, Educación y Trabajo: Aprendizajes Para Enfrentar Los Desafíos. La educación y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes.* [Online] <http://www.oij.org/ant/Art%EDculo%20Lasida.pdf>. [Revisado 2 de junio de 2008]

- ✓ 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.

3.5. Relación operativa de los conceptos

El gráfico 2.1 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 3.1
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.

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 para el trabajo de jóvenes en Colombia, seguido de una introducción a los programas focalizados en jóvenes socialmente vulnerables que constituyen el objeto de estudio de la investigación. Posteriormente, 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.

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 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 nacional²⁵:

- Permanentes y temporales;

²⁵ Esta clasificación está fundamentada en la aproximación a una tipología de programas de capacitación realizada por Clara Ramírez y Óscar Castro en 2000. Ver: 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. 49.

- 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 ONG cuya principal ventaja es su conocimiento cercano de las necesidades y 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 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 internacionales²⁶. 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

²⁶ 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.

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 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 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*²⁷. 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 y 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 incluye 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.

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 ONG 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

²⁷ 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.

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

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. 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. No obstante, hace falta, naturalmente, inventariar y caracterizar de forma apropiada cada una de esas experiencias para enriquecer el panorama de la educación para el trabajo de este segmento de la población. Por el momento, los alcances de esta investigación serán realizar una descripción analítica de tres de los programas más representativos, que se vinculan con las acciones de las políticas públicas.

4.2. Los programas seleccionados

Este apartado ofrece una aproximación a cada uno de los programas seleccionados como objeto de estudio en la investigación.

2.3 COMPARATIVO JAC, JC, JCF

		JÓVENES EN ACCIÓN	JOVEN COMPETITIVO	JÓVENES CON FUTURO
Temporalidad		2001 – Hoy	2003 – 2005	2006 - Hoy
Cobertura		Nacional	Área Metropolitana de Medellín	Medellín + Corregimientos
Componentes de la capacitación		<ul style="list-style-type: none"> • Fase lectiva (capacitación en el oficio) • Fase práctica empresarial • Proyecto de Vida <p><i>Durante las primeras convocatorias cada joven recibía durante 6 meses:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 360 horas en Formación Técnica; • 480 horas en Práctica Laboral • 60 horas de proyecto de vida <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"> • Actualización en competencias básicas • Formación humana • Formación técnica • Formación socio laboral • Práctica laboral <p><i>Cada joven recibe 1090 horas de formación distribuidas así:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 60 horas de actualización en competencias básicas, • 120 horas de formación humana • 500 horas de formación técnica, • 110 horas de formación socio laboral • 320 horas de práctica laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de vida; • Formación en competencias ciudadanas; • Nivelación en competencias básicas; • Orientación socio laboral; • Emprendimiento. <p><i>Cada joven recibe durante 9 meses:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 300 horas de Desarrollo Humano Integral; • 600 horas en Formación Técnica; • 300 horas en Práctica Laboral.
Entidades participantes	Entidades financiadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Interamericano de Desarrollo BID • Gobierno Nacional - SENA 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Interamericano de Desarrollo BID, Fondo Multilateral de Inversiones – FOMIN • Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID • Alcaldía de Medellín 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldía de Medellín (presupuesto municipal) • Young International Foundation - YIF • Entidades privadas de capacitación de Medellín cooperantes

	Entidades coordinadoras	<ul style="list-style-type: none"> Presidencia de la República, Red Apoyo Social (2001 - 2003) Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (desde 2004) 	Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín – COMFENALCO Antioquia	Alcaldía de Medellín – Secretaría de Desarrollo Social
	Algunas Entidades Capacitadoras	<p><i>Cajas de Compensación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Colsubsidio (Bogotá) Comfama (Medellín) Comfandi (Cali) Comfamiliares (Manizales) <p><i>Entidades de capacitación:</i></p> <p>CALI:</p> <ul style="list-style-type: none"> Barrios Buchel Ltda, Fundación Caicedo González, Instituto Tecnológico Antonio José Camacho; <p>MANIZALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Universidad de Manizales; <p>BOGOTÁ:</p> <ul style="list-style-type: none"> Inversiones al Desarrollo Empresarial, COLSUTEC, Universidad Panamericana, UNAD; <p>BARRANQUILLA:</p> <ul style="list-style-type: none"> Corporación Educativa FORMAR, CODETEC, Pastoral Social; <p>MEDELLÍN:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fundación Universitaria de las Américas; CESDE; ECOSESA; Fundación Solidaria La Visitación; Formamos; UNAD. 	<p><i>Red de Entidades de Capacitación y Promoción del Empleo de Medellín:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 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 Microempresas de Antioquia 	<ul style="list-style-type: none"> Fundación Universitaria Autónoma de las Américas; Red de Entidades de Capacitación y promoción del empleo de Medellín; Instituto Síntesis Electrónica – ITSE; Politécnico Aburra Remington; Caja de Compensación Familiar COMFAMA
Criterios de selección de jóvenes participantes	Edad	18 a 30 años	16 a 29 años	16 a 29 años
	Escolaridad	Sin nivel de escolaridad establecido	Preferiblemente desde 9no grado	Desde 7mo grado, preferiblemente bachillerato
	Perfil social	Orientado preferiblemente a población en Situación de desplazamiento y Afrocolombiana	<ul style="list-style-type: none"> Deben ser jóvenes residentes de Medellín y su área Metropolitana (estrato socioeconómico 1, 2 ó 3) No tener empleo, ni estar estudiando. 	Orientado a jóvenes que no hayan participado del conflicto armado o tengan antecedentes delincuenciales.
	Procedencia socio-económica	Niveles de sisbén 1, 2 y 3	Estrato socioeconómico 1, 2 y 3	Estrato socioeconómico 1, 2 y 3
	Prácticas laborales	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 SENA

Nivel de la capacitación	<p><i>Educación para el trabajo y el desarrollo Humano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos semicalificados con certificación de aptitud ocupacional basada en el modelo de competencias 	<p><i>Educación No Formal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos semicalificados con certificación de aptitud ocupacional 	<p><i>Educación para el trabajo y el desarrollo Humano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos Semicalificados • Certificación de asistencia para jóvenes sin escolaridad mínima • Titulación Técnica
	Modelo de selección	<ul style="list-style-type: none"> • Preinscripciones de los-as jóvenes en el SENA • 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. • Jóvenes se inscriben en los cursos de acuerdo a sus intereses • 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) 	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria amplia en el Área Metropolitana de Medellín. • Preinscripción por medio de formulario • Preselección de jóvenes en base a los formularios devueltos • Prueba de conocimientos en competencias básicas y realización de entrevistas personales • Selección de los-as jóvenes con mejores puntajes para iniciar el proceso

Fuente: elaboración propia

5. 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, dirigiéndose 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 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 y 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 concurrencia 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 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.

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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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]
- 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: Periodo 2000-2005. Barranquilla. Universidad del Atlántico, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Economía, 2006.
- 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 (Revisado en mayo 16 de 2008).
- 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.
- 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.