

**ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS LOCALES PARA LA FORMALIZACIÓN Y
GENERACIÓN DE EMPLEO JUVENIL EN CANDELARIA - VALLE DEL CAUCA**

2012 - 2017

YULIANA POLANCO MONTEALEGRE

Universidad del Valle

Facultad de Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali, 2019

**ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS LOCALES PARA LA FORMALIZACIÓN Y
GENERACIÓN DE EMPLEO JUVENIL EN CANDELARIA - VALLE DEL CAUCA
2012 - 2017**

YULIANA POLANCO MONTEALEGRE

**Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para obtener el título de
Magíster en Políticas Públicas**

Directora

Raquel Ceballos Molano Ph.D

Universidad del Valle

Facultad Ciencias de Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali, 2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.1 Antecedentes	7
1.1.1 Contexto internacional.....	7
1.1.2 Contexto Latinoamericano	11
1.2 Planteamiento del problema	17
1.2.1 Pregunta de investigación	23
1.3 Objetivos	23
1.3.1 Objetivo general.....	23
1.3.2 Objetivos específicos	24
1.4 Justificación	24
1.5 DISEÑO METODOLÓGICO	25
2 MARCOS DE REFERENCIA	30
2.1 Marco contextual del empleo en Colombia	30
2.1.1 Contexto Nacional.....	33
2.1.2 Contexto Regional.....	38
2.2 Marco teórico.....	39
2.2.1 Implementación de políticas públicas	39
2.2.2 Empleabilidad y políticas públicas: empleo, desempleo y educación.....	50
2.3 Marco jurídico	55
RESULTADOS DE LOS HALLAZGOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	62

CAPÍTULO 1	62
3 EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO PARA JÓVENES, EN RELACIÓN CON EL PROCESO IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN COLOMBIA	62
CAPÍTULO 2	73
4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO PARA JÓVENES, DESARROLLADOS POR LA ALCALDÍA DE CANDELARIA	73
4.1 Programa de empleo con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	80
4.2 El plan de gobierno del empleo de juventudes de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico de Candelaria.....	83
4.3 Política pública de juventud en Candelaria.....	87
CAPÍTULO 3	91
5 DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS LOCALES CON RESPECTO A LA EMPLEABILIDAD JUVENIL, EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA, PERIODO 2012 - 2017	91
5.1 Condiciones educativas y sociales de la implementación de la política pública de juventud con relación a la empleabilidad.....	97
5.2 La política pública de juventud	102
5.3 Aproximación a los resultados de la política pública de juventud en el municipio de Candelaria	108
CONCLUSIONES	115
RECOMENDACIONES FINALES	118
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUCCIÓN

El presente texto es el resultado de una investigación que espera dar cuenta del actuar de la Administración Municipal de Candelaria, Valle del Cauca, a través de sus iniciativas en relación con la formalización y generación de empleo para los jóvenes, en el marco de la Política Pública de Juventud del Municipio, entendiendo que el tema de empleabilidad para la juventud, hace parte de políticas desarrolladas desde los años 90 a nivel nacional y regional, que permiten identificar aspectos como la capacitación, la formación y la estructura del mercado laboral, vinculando empleo y jóvenes en un contexto de implementación de una política que intenta mejorar las condiciones de vida de forma integral.

Para desarrollar esta investigación se utilizó una metodología cualitativa, donde se revisaron los documentos de carácter legal y jurídico concernientes al tema, tanto en el ámbito local como en el nacional. Sumado a esto, se diseñó una entrevista semiestructurada, de manera que, tanto la revisión como la información suministrada por los entrevistados, permitieron evidenciar si la implementación de la política pública de juventud en el municipio de Candelaria, retoma y genera procesos de empleabilidad dirigidos a la población joven del municipio.

El marco teórico retoma la empleabilidad y la implementación de las políticas públicas, como dos componentes que permiten el análisis sobre las características que orientan las dinámicas de empleabilidad en el municipio de Candelaria y los avances a partir de lo planteado en los documentos oficiales y la versión ofrecida por parte de los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Candelaria y de algunos jóvenes candelareños.

El texto está dividido en la parte básica de todo trabajo de investigación (antecedentes, problema de investigación, pregunta, objetivos, marco contextual, marco teórico y metodología) para posteriormente presentar tres capítulos: el primero pretende caracterizar el proceso de formalización y generación de empleo en relación con el proceso de implementación de las políticas públicas de juventud en Colombia; el segundo capítulo procura identificar los instrumentos de política desarrollados por la Alcaldía de Candelaria relacionados con la formalización y generación de empleo, para, ya en el tercer capítulo, describir las iniciativas locales con respecto a la empleabilidad juvenil en el marco de la política pública de juventud en el municipio.

Estudiar el tema de la política pública de juventud en relación con la formalización y generación de empleo, es reconocer y profundizar los aspectos de tipo económico, social y político involucrados en el análisis y la reflexión, en el sentido de proveer un panorama amplio, al mismo tiempo favorable para las investigaciones relacionadas con las acciones del Estado en el ámbito local.

En ese sentido, el aporte cualitativo del trabajo radica en considerar, por un lado, las cuestiones de carácter contextual acerca de la forma como se vienen realizando los planes de gobierno y las apuestas políticas locales por atender las necesidades de la sociedad, materializadas en programas y planes que pretenden satisfacer necesidades y problemáticas, para este caso, de los jóvenes. Por otro lado, se tuvo la posibilidad de indagar el tema del empleo desde una Ley que, aunque no lleva tantos años en el país, intenta ser una solución de carácter estructural para generar empleo, sobre todo en jóvenes.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Antecedentes

1.1.1 Contexto internacional

Finalizando la década del 90, la atención de los países del mundo se centraba en la globalización, sus ventajas económicas y la interdependencia económica que aquella suponía. Para este efecto, los países en desarrollo habían tomado medidas para liberalizar su economía integrándolas a la economía mundial (ONU, 2007). A pesar de este crecimiento y liberación económica, se evidenció que estos factores no eran suficientes para avanzar en materia de desarrollo generando la necesidad de direccionar la mirada sobre aspectos como “la buena gestión de los asuntos públicos, la transparencia y responsabilidad, la descentralización y participación, y la seguridad social.” (ONU, 2007)

Es entonces como en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio, estableciendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio como un intento por “promover el desarrollo económico y social de las naciones más pobres del mundo” (ONU, 2007), procurando que las actividades, compromisos y acciones de los Estados se interrelacionaran y se enmarcaran en un interés común. Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pretendían:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

De esta manera, las agendas y la toma de decisiones en los países desarrollados como en los que se encuentran en desarrollo, se reconfigurarían en pro de erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, con miras al año 2015.

El empleo, considerado como uno de los factores importantes para luchar contra la pobreza extrema, se incluyó en el Objetivo 1 establecido en una de sus metas (Meta 1.B) denominada “Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes” (ONU, 2015: 17). Sin embargo, de acuerdo con la OIT, la población en edad para trabajar se incrementará año tras año y la economía mundial no está preparada para aprovechar ese potencial como una forma de luchar contra la pobreza y lograr un desarrollo sostenible. (OIT, 2003)

La fuerza de trabajo mundial crece al ritmo de unos 50 millones de personas al año, porque el número de quienes se incorporan a ella es mayor que el de los que dejan de trabajar. El 97 por ciento de ese aumento corresponde a países en desarrollo. (...)

Hay en el mundo 180 millones de desempleados y casi la mitad de ellos son jóvenes de menos de 24 años de edad. (OIT, 2003:93)

Ante esta situación, por medio de la OIT se crearía un Red de Empleo para los Jóvenes centrada en los temas de empleabilidad, igualdad de oportunidades, espíritu empresarial y creación de empleo, considerados esenciales para su inclusión en los planes de acción que cada país establezca. De esta manera, si se lograra establecer el pleno empleo como el objetivo principal de

las estrategias económicas y sociales internacionales y nacionales, se podría garantizar el trabajo decente a las generaciones de jóvenes. (OIT, 2003)

Sin embargo, en la evaluación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas en su Informe 2015, presentó que

“A medida que la economía mundial ha ingresado en un nuevo período que combina un menor crecimiento, ampliando las desigualdades y las turbulencias, el empleo no aumenta lo suficientemente rápido como para satisfacer la creciente fuerza laboral. La relación mundial entre el empleo y la población (la proporción de la población en edad laboral que está empleada) ha caído de 62% en 1991, a 60% en 2015, con un giro descendente especialmente significativo durante la crisis económica mundial de 2008-2009.” (ONU, 2015:17)

De esta manera, las oportunidades laborales disminuían conforme la economía avanzaba, dando pie a que la informalidad y el subempleo se incrementaran, afectando principalmente a los jóvenes, pues conforme las Naciones Unidas

“Los jóvenes, en particular las mujeres jóvenes, continúan viéndose afectadas de manera desproporcionada por las limitadas oportunidades de empleo y subempleo. Solo cuatro de cada diez mujeres y hombres jóvenes entre 15 y 24 años de edad tienen empleo en 2015, en comparación con cinco de cada diez en 1991. Esto representa una caída de más de 10 puntos porcentuales. Aunque la caída se debe en parte a que los jóvenes permanecen más tiempo en el sistema educativo, aun así hay unos 74 millones de jóvenes que buscan trabajo en 2015. A nivel mundial, la tasa de desempleo de los jóvenes es casi tres veces mayor a la tasa de los adultos. En 2015, la situación es más aguda en África septentrional y Asia occidental, donde la proporción de jóvenes que tienen empleo corresponde solo a la mitad de la población total en edad de trabajar.” (ONU, 2015:17)

Llegado el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas, reconfigura su marco estableciendo entonces los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el ánimo de ampliar los éxitos alcanzados mediante los ODM y alcanzar aquellas metas que no fueron conseguidas, a través de una Agenda dirigida al año 2030. Es así como nacen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible:

1. Fin de la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de género
6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria, innovación e infraestructuras
10. Reducir la desigualdad en y entre los países
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsables
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos
15. Vida de ecosistemas terrestres
16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas
17. Alianzas para lograr los objetivos

Con relación al Objetivo 8, la OIT considera, si el crecimiento económico se enmarca en el empleo, repercutirá positivamente tanto para la economía como para las personas y en consecuencia, promoverá el desarrollo sostenible. (OIT, 2017) Para este efecto será necesario:

- “Otorgar prioridad a las políticas macroeconómicas que promuevan la creación de empleo y apoyen la demanda y las inversiones, junto a políticas fiscales, sectoriales y de infraestructura que incrementen la productividad.
- Adoptar políticas dirigidas a apoyar a las empresas para aumentar los flujos de crédito y promover la iniciativa empresarial y las pequeñas empresas, y a la vez estimular la transición de la economía informal a la formal.
- Implementar políticas orientadas a las personas que reduzcan las desigualdades. Éstas incluyen medidas de protección social y salariales, el fortalecimiento de la inspección laboral, el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y la protección de la negociación colectiva.
- Instaurar políticas para ayudar a las mujeres a entrar en el mercado de trabajo y a beneficiarse de una protección de la maternidad justa y de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. (OIT, 2017:11)

1.1.2 Contexto Latinoamericano

Dentro de los análisis sobre la inserción laboral de los jóvenes en América Latina se encuentra el aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre los años ochenta hasta la primera década del siglo XXI, señalando tres elementos que perturban las condiciones laborales para los jóvenes:

- i) El primer elemento es el demográfico ya que aproximadamente 10 millones de jóvenes se encuentran sin empleo y, de aquellos que sí se encuentran trabajando, casi 30 millones lo hacen en el mercado informal, mientras que un 22% aproximadamente ni estudia ni trabaja;
- ii) El segundo elemento es la inadecuada inserción laboral que afecta la calidad de vida y el futuro de la economía nacionales;
- iii) El tercer elemento es el desempleo y la inactividad de los jóvenes que puede generar problemas sociales relacionados con el deterioro del tejido social (González, Ripani y Rosas, 2012).

Esta perspectiva de análisis presentada por el BID, estaba orientada a las políticas públicas que buscaban establecer soluciones que permitieran amortiguar la problemática de la inserción laboral a los grupos sociales menos favorecidos o vulnerables a través de capacitaciones para favorecer aspectos cognitivos, de competencias laborales y socio laborales en la vinculación laboral, generalmente dentro de las áreas urbanas.

De acuerdo con González, Ripani y Rosas (2012), se plantearon dos factores por los cuales los jóvenes en América Latina y el Caribe (ALC) no acceden al mercado laboral. Por un lado, se encuentra la deficiencia en la educación que no aporta las herramientas para la demanda del mercado laboral; y, por otro lado, se encuentran los costos en la búsqueda de empleos formales, debido al poco o nulo capital humano que permite acceder a espacios sociales y laborales, reduciendo las posibilidades de los jóvenes de conseguir o conservar empleos formales.

Una mirada más amplia sobre las circunstancias económicas y políticas que intervienen en la inserción laboral de los jóvenes, han sido las directrices del neoliberalismo en América Latina. Isacovich (2015) explica que, a finales del siglo XX, en Latinoamérica se desarrollaron cambios en la estructura económica y social con la implementación de políticas de orientación neoliberal

las cuales flexibilizaron las regulaciones laborales, generando efectos como incremento del desempleo, del subempleo y de la precariedad de los trabajos disponibles, en especial a los jóvenes de esta región del planeta.

Cabe señalar que la educación fue uno de los campos que se afectó debido a la aplicación del modelo neoliberal, ya que la transición de la escuela a la vida laboral por parte de los jóvenes, ya no era una dinámica asegurada en América Latina, es decir, la escolaridad no aseguraba la inserción laboral, pues:

Las preocupaciones relacionadas con la educación de los jóvenes y las jóvenes se enmarcaron en la lectura de que en el pasado siglo existían canales de movilidad social ascendente para los sectores populares, que se obstruyeron en las últimas décadas como efecto del neoliberalismo (Isacovich, 2015: 894).

Las políticas públicas de los años 90 y de inicios del siglo XXI se centraron en establecer procesos educativos - competencias laborales - que fomentaran la posibilidad de acceso al mercado laboral por parte de los jóvenes, especialmente aquellos que se encuentran con necesidades económicas o en situación de vulnerabilidad. Para Isacovich (2015), los estudios sobre las políticas públicas relacionadas con la inserción laboral de los jóvenes pasaron de establecer una responsabilidad a este grupo social por las condiciones de empleabilidad, a analizar los condicionamientos estructurales económicos y políticos ligados al mercado de trabajo y la desigualdad social en que se encuentra el mercado laboral.

Siguiendo los estudios en América Latina donde se expresan las dificultades de inserción laboral de los jóvenes debido a los mercados globalizados, los períodos extensos de desempleo o de informalidad e inestabilidad laboral configuran una dinámica de exclusión social, que, en este contexto, afecta las condiciones de vida de este grupo de la población en América Latina (Weller,

2006). Las condiciones de empleabilidad de los jóvenes se muestran cada vez más complejas debido a las transformaciones políticas y económicas que vienen sufriendo los países latinoamericanos como lo son las medidas neoliberales, donde se expresa que:

(...) en América Latina y el Caribe –entre 1993 y 2003– el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años aumentó de 12,4 a 16,6%, triplicando la tasa correspondiente a los adultos. Prácticamente la mitad de los desempleados de la región son jóvenes. Asimismo, destaca la gravedad del problema en el caso de las mujeres jóvenes cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó al 20,8%, comparado con un 14,0% en el caso de los hombres jóvenes. Pero no sólo en los desempleados se reflejan los graves problemas de inserción laboral juvenil. En el grupo de 15 a 19 años, uno de cada 20 jóvenes no estudia, no se desempeña en oficios del hogar, ni trabaja y tampoco busca trabajo, tratándose, sin duda, de jóvenes de alto riesgo social. Además, el 20% de las mujeres jóvenes del mismo grupo etario se ocupan en oficios del hogar, lo que no les promete perspectivas favorables para una futura inserción laboral (Weller, 2006: 9-10).

Las condiciones económicas y sociales en las que se encuentran los jóvenes a finales del siglo XX e inicios del XXI, dan cuenta de una “débil inserción laboral juvenil” que afecta a la economía de cada uno de los países en América Latina debido a que no se aprovecha el capital humano que se genera a partir de la inversión social. Por otro lado, la juventud es un grupo social y culturalmente heterogéneo porque presenta distintos niveles de capital social, educación y acceso y manejo de las tecnologías, elementos que influyen al momento de acceder al mundo laboral, en el que los más afectados son aquellos jóvenes que se encuentran en márgenes de pobreza que no les permite ingresar a dicho mercado.

Por su parte la OIT (2015) realizó un estudio titulado “¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?” mediante el que analiza las dinámicas

económicas basadas en el primer empleo, considerando las trayectorias laborales y personales de los jóvenes en América Latina son determinantes para el acceso al mercado laboral, puesto que las iniciativas de primer empleo basadas en la capacitación y en los subsidios, lograron mejorar las condiciones de trabajo para ellos en un 50%, porcentaje que fue expandiendo conforme al ritmo de la edad.

La mencionada investigación señaló que la juventud en América Latina aun fluctúa entre el empleo y el desempleo, considerando que las iniciativas de primer empleo en cuanto a la capacitación para el trabajo articulado a la educación básica, la oferta de subsidios al empleo acompañados de programas de formación y pasantías, han sido muy útiles para garantizar el acceso al empleo ya que los jóvenes reciben certificación de competencias laborales.

De allí que, los programas de subsidio al primer empleo, fundamentados en la contratación laboral, han crecido notablemente en los últimos años pues garantizan la experiencia suficiente para que los jóvenes accedan a nuevos empleos, mientras que la efectividad de las leyes del primer empleo, no han tenido éxito en los países de la región, debido a que no se basan en el diálogo social, lo cual ha favorecido la discriminación hacia la población juvenil (OIT, 2015).

En el mismo orden de ideas, Martínez (2016) planteó que, en América Latina, las políticas públicas en su mayoría están enfocadas hacia la formalización de los empleos y la regularización de la economía informal para garantizar la protección social de los empleados. Además, durante los últimos años se ha presentado un descenso del desempleo en América Latina, pero los menos favorecidos han sido los jóvenes y las mujeres con componente étnico cultural, es decir, afrodescendientes e indígenas (Martínez, 2016).

De esta manera, de acuerdo con el autor, la generación de empleo formal para América Latina se viene reorganizando desde el 2005 al 2015 con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, definiéndola a partir de los siguientes lineamientos:

- Intervenciones públicas o público-privadas para crear empleos que beneficien a sectores sociales muy desfavorecidos (en especial jóvenes y mujeres pobres) o a zonas geográficas afectadas bien sea por el atraso económico y productivo o por fenómenos naturales como pueden ser inundaciones o terremotos.
- La aplicación de diferentes incentivos a la contratación de personas que pertenecen a grupos sociales con altas tasas de desempleo (jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, personas pertenecientes a determinados grupos étnicos, etc.).
- Programas de incentivos para la reducción de despidos en el sector privado.
- Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo.
- Políticas de fomento del “emprendedurismo” (Martínez, 2016: 15).

Sin embargo, las propuestas desarrolladas en las políticas públicas de empleo formal y la formalización de las empresas, son poco viables en la medida en que el Estado no ajusta las medidas económicas propias para que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder de manera eficaz a las prebendas e incentivos para garantizar el desenvolvimiento en el mercado. Como un ejemplo de ello se encuentran que:

- En Argentina: el programa Jefes y Jefas se desagregó en dos componentes limitando fuertemente su potencial como programa. Uno de los componentes desgajado fue un Seguro de Capacitación y Empleo y el otro componente fue el Plan Familias. Ninguno de ellos fue especialmente exitoso y ambos fueron objeto de críticas por una supuesta politización de los mismos.

- En Costa Rica: el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), creado mediante Decreto Ejecutivo 29044-MTSS-COMEX de fecha 30 de octubre de 2000. Constituye en sí mismo un sistema técnico de protección de los desocupados involuntarios, procurando su integración al mercado laboral y funciona mediante un subsidio laboral en ausencia del seguro de desocupación.
- En México: El Programa de Empleo Temporal fue creado a mediados de los años noventa con el objetivo de apoyar proyectos de carácter ambiental y de infraestructura en las zonas rurales. Posteriores evaluaciones del PET muestran que su impacto se circunscribe a la creación de activos productivos, al aumento del consumo y a la mejoría de condiciones de vida, sin efectos apreciables en la creación de empleo perdurable en el mediano y largo plazo.
- En Bolivia: el programa PLANE, la evaluación realizada en 2011 por Hernani Limarino y otros, muestra que tuvo un efecto positivo en lo que a reducción de la pobreza se refiere pero que no tuvo ningún impacto positivo sobre el empleo, debido, muy posiblemente, a la rigidez del mercado de trabajo boliviano (Martínez, 2016).

1.2 Planteamiento del problema

Crecimiento económico y desempleo, representan una dupla que en todo momento constituye un gran reto para los gobiernos y las sociedades en Latinoamérica en constante búsqueda del anhelado desarrollo. Administración tras administración en los diferentes países de la región se delinearán estrategias en busca del mayor crecimiento económico y la reducción del desempleo a la mínima expresión posible. Pero, ¿a qué atribuir la incesante lucha contra el desempleo y la informalidad laboral?

Pues bien, mediante el ejercicio del empleo los seres humanos transforman su entorno generando y ofreciendo bienes y servicios para satisfacer las necesidades del individuo y de la sociedad en general, lo anterior, en medio de una sociedad capitalista como la actual se traduce en la creación de valor, de capital. Tanto la satisfacción de las necesidades como la creación de valor resultan cruciales para el desarrollo de una sociedad, es por ello que la utilización de los recursos que para ello se disponga, que van desde los recursos naturales, técnicos, humanos, entre otros, debe efectuarse de la manera más eficiente posible, de tal suerte que, la existencia de individuos que cuenten con las capacidades fundamentales requeridas para generar riqueza pero que se encuentren en condición de inactividad, constituye el desaprovechamiento de un recurso potencial que con la formación y capacitación idónea puede convertirse en el activo más importante para el desarrollo de la sociedad. Más grave aún resulta que sea la población joven la que se encuentre en condición de desempleo, puesto que es en este rango de edad en que puede aprovecharse al máximo las capacidades y el vigor de la vida humana.

De otro lado, el acceso al empleo formal es un factor de inclusión social no solo en la medida en que permite al individuo sentirse útil para la sociedad, sino que además tiene acceso a la protección social y los ingresos percibidos permiten a este individuo acceder a un conjunto de bienes y servicios fundamentales para su efectivo desarrollo como ser social. En este sentido, el desempleo está ligado al fenómeno de la exclusión social que deteriora el tejido social y obstaculiza la efectiva materialización del Estado Social de Derecho consagrado en la constitución política, con jóvenes que no encuentran espacios de pertenencia, que no saben en qué emplear su tiempo y su vitalidad y que ante la imposibilidad del grupo familiar de satisfacer sus necesidades y deseos, muchos terminan volcados al consumo de SPA y/o en actividades criminales o delictivas, configurándose así no solo el desaprovechamiento de un recurso potencial para el desarrollo de la

sociedad sino además un problema de seguridad y salud pública como lo son los altos niveles de criminalidad y drogadicción que afectan a nuestros países.

De acuerdo con el informe Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2017 elaborado por la Organización Internacional del Trabajo OIT (2017), en América Latina, a pesar de una reactivación económica del 1,2%, el 2017 se convirtió en el tercer año consecutivo en el que la tasa de desocupación regional promedio aumentó pasando de 7,9% en 2016 a 8,4% al concluir 2017. Esto representaría unos 26,4 millones de desocupados en la región. En el caso de la población juvenil la situación no es diferente, de 18,9% en 2016, la tasa pasó a 19,5% en el 2017.

Weller (2006) hace especial hincapié en esta afectación diferenciada del desempleo sobre la población en donde los jóvenes son los más perjudicados, situación que se hace manifiesta entre los años 1993 y 2003 en donde se presentó un aumento casi triplicado de las tasas de jóvenes desempleados en relación con los adultos. Igualmente preocupa, enfatiza el autor, el desconocimiento sobre las modalidades de inserción de los jóvenes al mercado laboral porque este proceso depende del capital humano que tengan, las reformas a la legislación laboral, el diseño e implementación de políticas públicas para promover la inserción laboral y la evaluación del impacto que realizan los Estados para conocer qué tanto han servido o no.

Un ejemplo de lo que sucede con el tema del empleo para los jóvenes y las medidas asumidas por las diferentes administraciones fue lo ocurrido en el año 2009, cuando los gobiernos latinoamericanos iniciaron la implementación de diversas medidas que les permitieran combatir la crisis económica por la cual atravesaban, medidas acordes con el Pacto Mundial por el Empleo promovido por la OIT. Las diversas medidas son bastante amplias, debido a que los impactos de la crisis han sido diferentes en cada uno de los países latinoamericanos y además por las diferencias

que se observan en relación con la capacidad de cada país, determinada por la disponibilidad de recursos para la implementación de distintas iniciativas, a pesar de ello, a grandes rasgos éstas pueden ubicarse “entre las orientadas a restaurar la confianza y poner en funcionamiento a los mercados financieros y las destinadas a apuntalar la debilitada demanda agregada y la capacidad de generación de empleos.” (Tong, 2010:20)

Aunque las políticas dispuestas para hacer frente al desempleo juvenil en América Latina intentan servir de alternativa ante los problemas estructurales del mercado laboral, como la informalidad, la poca calificación y el acceso a bienes y servicios, la realidad del impacto que ejercen en el contexto regional es poco. A este respecto Eurosocial (2011) considera que, las políticas públicas implementadas han contribuido a generar un desequilibrio al enfocarse en la cualificación, pero mostrando falencias en relación con el mercado laboral, de manera que, un ejército de ciudadanos capacitados asiste a un mercado laboral que no tiene como permitir su inserción en condiciones dignas.

En Colombia, la problemática del desempleo llevó al Gobierno Nacional a presentar una iniciativa legislativa que permitiera crear incentivos económicos para estimular la demanda de mano de obra y su formalización, especialmente dirigida a las siguientes poblaciones: las mujeres, los jóvenes, las personas en condiciones de desplazamiento, discapacidad o reintegración y de trabajos de bajos ingresos. Precisamente en este contexto se promulga en el año 2010 la Ley 1429 también conocida como Ley de Formalización y Generación de Empleo, y posteriormente en el año 2016 la Ley 1780, cuyos propósitos fundamentales son combatir el alto desempleo y la informalidad laboral presentados en el país y modificar la relación costo – beneficio entre la formalidad y la informalidad, de manera que los beneficios del empleo formal se incrementen respecto de sus costos.

En esta perspectiva, constituye un imperativo abordar el tema de la política de juventud en relación con la formalización y generación de empleo, para comprender qué ha pasado al momento de adoptarla en el ámbito de la gobernabilidad local. La presente investigación vuelca su mirada sobre la integración de dichos elementos para el caso particular del municipio de Candelaria ubicado en el Valle del Cauca, a partir de la revisión de documentos y conversaciones informales con actores vinculados de alguna manera al tema de la formalización y generación de empleo para jóvenes a propósito de la citada normatividad.

Candelaria es un municipio ubicado al sur del departamento del Valle del Cauca, se encuentra a 28 km de la ciudad de Cali, capital departamental, de acuerdo a lo registrado en el Plan de Desarrollo 2016-2019, “Candelaria en la Ruta del Desarrollo”, el municipio cuenta con una población total de 81.700 habitantes según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], de esta población se ubican en la cabecera municipal 22.713 personas, mientras 58.987 se distribuyen en el resto del territorio. Un dato relevante constituye la existencia de 36.365 personas pertenecientes a la población negra, mulata o afrocolombiana según datos del Departamento Nacional de Planeación para el año 2015.

El municipio se encuentra inmerso en la malla vial del Valle del Cauca, lo que le permite contar no solo con conectividad a municipios como Cali y Yumbo sino todo al Valle en general y con ciudades del eje cafetero. Dentro de las actividades productivas más representativas de Candelaria se encuentran las desarrolladas por parte de los ingenios azucareros y la producción de panela, en efecto, más del 80% del territorio municipal se encuentra cultivado con caña, adicionalmente persiste la práctica de la ganadería y la agricultura campesina.

Conforme se plantea en el Plan de Desarrollo 2016-2019 del Municipio, de las quince variables que componen el indicador de pobreza multidimensional, las de mayor peso negativo

para el municipio corresponden, en primer lugar, al aseguramiento en salud que representa un 81,7%, seguido por el empleo informal con una carga de 75,12%, se cuentan también las barreras de acceso a servicios para el cuidado a la primera infancia con un peso de 47,40%, el bajo logro educativo con un 46,5% y finalmente el hacinamiento crítico con un 27%.

No es casual que hallemos aseguramiento en salud, empleo informal y bajo logro educativo entre las variables de mayor peso negativo en el Índice de Pobreza Multidimensional del municipio, y es que han sido históricas las luchas de los corteros de caña por unas mejores condiciones de trabajo frente a los ingenios azucareros, de otro lado, los empleos derivados de actividad ganadera y de la agricultura desarrollada por los campesinos tampoco suelen darse en condiciones de formalidad; dicha informalidad en los empleos deriva pues en el bajo aseguramiento en salud como también en aportes a pensiones. El tema educativo es igualmente representativo, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico se encarga de articular los procesos de formación dirigidos a la comunidad en general con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, sin embargo, no hay una articulación con las empresas asentadas en el territorio pues los programas de formación para el empleo no se corresponden con las ofertas laborales, de tal suerte que los pocos empleos formales suelen ser captados por personas de otros lugares, mientras tanto, los jóvenes capacitados no logran ubicar un empleo formal en condiciones dignas (Alcaldía municipal de Candelaria, 2016).

En el año 2017, en cumplimiento del Plan de Desarrollo municipal de Candelaria se adoptó la Política Pública de Juventud, en atención a lo programado con respecto al sector de poblaciones vulnerables, liderado por la Secretaría de Desarrollo Social y Programas Especiales. En dicha política se contemplan tres componentes estratégicos basados en las dimensiones material, relacional y política, resultando de interés específico para esta investigación el componente

material cuyo lineamiento específico se basa en brindar elementos de desarrollo económico, iniciativas empresariales y empleabilidad a los jóvenes.

La investigación pretende entonces identificar y analizar las iniciativas locales del Municipio de Candelaria en relación a la generación y la formalización de empleo, en el marco de la política pública de juventud, específicamente, el problema refiere a la incidencia de la implementación de la política pública de juventud en las condiciones de empleabilidad para la población joven del municipio de Candelaria en el Valle del Cauca en el periodo 2012-2017, esto, enmarcado dentro del contexto nacional y regional que veremos en el primer capítulo.

1.2.1 Pregunta de investigación

¿Qué iniciativas locales para la empleabilidad de la población joven se han implementado en el Municipio de Candelaria en el período 2012 – 2017, en el marco de la Política Pública de Juventud del Municipio?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Identificar y analizar las iniciativas locales para la empleabilidad de la población joven y su implementación en el Municipio de Candelaria en el período 2012 – 2017, en el marco de la Política Pública de Juventud del Municipio.

1.3.2 Objetivos específicos

- Describir los lineamientos de la implementación de la política pública de juventud en Colombia en relación con la Ley de generación de empleo para jóvenes.
- Identificar instrumentos de política pública para la formalización y generación de empleo para jóvenes desarrollados por la Alcaldía de Candelaria durante el período 2012 – 2017.
- Describir las iniciativas locales con respecto a la empleabilidad juvenil en el marco de la política pública de juventud del municipio de Candelaria.

1.4 Justificación

Se han reconocido hasta el momento dos elementos fundamentales. De un lado, las implicaciones de la persistencia del desempleo y la informalidad para el desarrollo de la sociedad y de la nación, destacando el deterioro del tejido social y la ineficiencia en la utilización de los recursos para la generación de riqueza como sus consecuencias. De otro lado, se ha reconocido que el municipio de Candelaria presenta una alta incidencia de la informalidad laboral, así como falta de articulación en el mercado laboral entre ofertantes y demandantes lo que deriva en un alto número de desempleados.

Atendiendo a resolver los problemas que se consideran de interés público y prioritario o las circunstancias que se prevé conducirán a situaciones problemáticas, los gobiernos desarrollan políticas públicas, en este sentido, por lo menos sobre el papel, el proceso de conformación de éstas conlleva una secuencialidad, se identifica un problema, se establecen los objetivos y metas, se toman las decisiones, se implementa la estrategia decidida y se evalúa el cumplimiento de las soluciones en relación al problema identificado.

La actual administración municipal de Candelaria ha identificado como un problema prioritario la informalidad laboral y el desempleo entre la población joven del municipio, diseñando para ello, solo en el año 2017, la Política Pública de Juventud con especial énfasis en su componente estratégico material que pretende brindar elementos de desarrollo económico, iniciativas empresariales y empleabilidad a los jóvenes. Esta investigación, al indagar sobre la incidencia de la implementación de la política pública de juventud en la empleabilidad de los jóvenes del municipio de Candelaria, pretende contribuir a la generación de conocimiento en torno a las fortalezas y debilidades del proceso de implementación respecto a los objetivos y metas propuestas y más aún frente al problema identificado.

El municipio de Candelaria tiene posibilidades de crecimiento económico, cuenta con la zona franca que pretende estimular el asentamiento de empresas, cuenta con un cierto desarrollo de agricultura intensiva en el monocultivo de la caña, se destacan la agricultura campesina y la ganadería y se encuentra cerca de la ciudad de Cali que constituye un buen mercado; sin embargo, el desarrollo local no germinará mientras no se haga un uso eficiente de todos los recursos disponibles. En este orden de ideas, la investigación constituye un aporte a la indispensable tarea de conocer la evolución en las condiciones de empleabilidad de los jóvenes del municipio, para que así las autoridades correspondientes tomen los correctivos necesarios para el idóneo aprovechamiento de los jóvenes.

1.5 DISEÑO METODOLÓGICO

1.5.1 Tipo de estudio

La presente investigación corresponde a un estudio de tipo cualitativo, su análisis se apoya en fuentes de información primaria mediante la utilización de entrevistas semiestructuradas y fuentes secundarias documentales como leyes y la revisión de literatura académica que incluyó la revisión de documentos institucionales relacionados con el objeto de estudio.

En su nivel de discusión general, política pública y Estado Social de Derecho constituyen las categorías fundamentales respecto a las cuales se plantea la reflexión, se partió del supuesto de que las políticas públicas constituyen una herramienta determinante en el efectivo establecimiento de un Estado Social de Derecho. Esta discusión general, se aterrizó prestando especial atención a una de las típicas prestaciones propias del Estado Social de Derecho observadas en el ámbito local municipal, así, empleabilidad constituye la variable principal de la investigación. Definida como “la probabilidad de obtener una vacante en un mercado de trabajo específico a partir de los atributos con los cuales está dotado el buscador, y que son los que le permiten superar los obstáculos que le impone el mercado” OIT (2000, p.3), la empleabilidad es analizada en la investigación desde las dimensiones de formación académica, formalización laboral y generación de empleo.

La formación académica hace referencia al proceso de enseñanza-aprendizaje que permite la adquisición de conocimientos y competencias -y su actualización continua- requeridos en el mundo laboral. Por su parte, la formalización laboral se refiere a la instauración de relaciones laborales entre empleadores y empleados bajo los términos regulatorios que establece la ley; finalmente, se asumió por generación de empleo la creación de nuevos empleos en el municipio de Candelaria.

En este orden de ideas, toda la información recabada en el marco del análisis de la implementación de la política de juventud del municipio de Candelaria se estructuró tratando de

responder a estas tres dimensiones de la empleabilidad, si bien la información existente no se centra de manera exclusiva en los jóvenes.

Inicialmente se había optado por un diseño de tipo documental en la medida que era necesario revisar y analizar la información disponible acerca de datos secundarios, la Ley de formalización y generación de empleo con respecto a la normatividad vigente relacionada con la política de juventud. En la revisión de información de documentos institucionales el punto de partida fueron los estudios realizados por la CEPAL, la OIT e instituciones nacionales como el Ministerio de Trabajo sobre los jóvenes respecto a la Ley de Empleo, así como también los documentos de la Gobernación del Valle del Cauca, los Planes de Desarrollo Municipal y el documento de Política Pública de Juventud, de los cuales se tomaron datos directamente vinculados con las políticas de juventud tales como: los programas, planes y proyectos desarrollados en las políticas, sus orientaciones, alcances, avances e impactos.

Una vez se revisaron los documentos que permitieron construir un panorama de la política de formulación y generación de empleo en relación con la política de juventud en Colombia, se procedió a realizar un análisis del caso del municipio de Candelaria, dichos análisis permitieron elaborar un cuestionario que se aplicó mediante entrevistas semiestructuradas. Los actores clave de la investigación a los cuales se aplicó la entrevista, están constituidos primeramente por funcionarios y exfuncionarios de la Administración Local vinculados al proceso de implementación de la política de formalización y generación de empleo, tal es el caso del Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, el Exsecretario de Educación, un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social y Programas Especiales, una Asesora de despacho y una Concejal del municipio. De igual manera, interesó conocer la perspectiva de los jóvenes del municipio por lo cual se aplicó la entrevista a miembros de este segmento poblacional, por joven

se consideró “toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía” (Ley Estatutaria 1622 de 2013, P.5). Es así como la investigación se apoyó en fuentes primarias con la realización de ocho entrevistas semiestructuradas y secundarias como fuentes bibliográficas y estudios acerca de la cuestión.

1.5.2 Método de investigación

La temática en cuestión se abordó con base en la revisión y análisis de documentos relacionada con la política de generación de empleo para jóvenes en América Latina, con el propósito de hacer una aproximación de lo que ocurre en Colombia y tener una idea del ámbito local. Por esa razón, la investigación se valió de otros aspectos de la investigación cualitativa que hicieron posible la participación de los actores implicados en el tema, a través de entrevistas semiestructuradas, producto de la visita a funcionarios de la Alcaldía municipal expertos en el tema y a jóvenes.

El método utilizado para aproximarse al objeto de estudio fue el inductivo, fueron la información obtenida de las entrevistas en conjunto con los resultados del análisis documental la materia prima para el planteamiento crítico reflexivo general. De esa manera, se pueden identificar hallazgos acerca de la forma en que interactúan las categorías a partir de la información suministrada por los participantes, mediante la entrevista semiestructurada y la información recabada de fuentes secundarias, para lo cual se diseñaron cuestionarios para dichas entrevistas.

En esa dirección, las consideraciones éticas y el consentimiento informado, los participantes fueron informados del propósito de la investigación y del tratamiento de sus datos e

información suministrada, razón por la cual, firmaron los consentimientos autorizando el uso de la información para el fin de la investigación, que fue grabada.

1.5.3 Métodos e instrumentos empleados para recolectar datos

Se realizaron entrevistas semiestructuradas donde se visitaron a seis funcionarios de la Alcaldía Municipal expertos en el tema y a dos jóvenes del municipio con conocimiento acerca de la cuestión, a quienes se les hicieron preguntas utilizando el cuestionario o formato de entrevista.

Asimismo, se realizó la revisión documental teniendo en cuenta la revisión de programas y proyectos dentro del Plan de desarrollo municipal y otros documentos, que dan cuenta de la formulación de la política de juventud en relación con la Ley de formalización y generación de empleo en Candelaria.

1.5.4 Métodos empleados para analizar datos

Los datos de la investigación como el resultado de ocho entrevistas, la revisión de los Planes de Desarrollo (2012-2015 y 2016-2019) y un insumo de la Política Pública de Juventud adoptada por el municipio de Candelaria, fueron procesados utilizando el método tradicional, que consiste en la formulación de categorías de análisis sacadas de los objetivos propuestos, producto de las preguntas formuladas en las entrevistas. Dicha información recabada es puesta en diálogo con la teoría mediante la interpretación, de manera deductiva.

2 MARCOS DE REFERENCIA

2.1 Marco contextual del empleo en Colombia

En Colombia, el mercado laboral refleja una mano de obra poco cualificada, el avance de la economía informal, las dificultades que se generan a partir de las barreras de acceso al empleo formal no calificado y la estandarización del salario mínimo que no permite mejorar las necesidades básicas de la población.

En este sentido, Arango y Hamann (2012) explican las dinámicas del empleo nacional:

Desde el punto de vista geográfico, el mercado de trabajo de Colombia parece heterogéneo, con poca movilidad interna de la mano de obra e importantes diferencias en las tasas de desempleo, ocupación y participación entre ciudades. Por tanto, son muchos los aspectos que se deben investigar en el nivel regional o local para explicar por qué se encuentran unas diferencias tan grandes en los indicadores del mercado de trabajo y determinar, entre otras cosas, la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares a ciertas regiones, ya que no todas podrían requerir las mismas prescripciones al mismo tiempo ni con la misma intensidad (p. 22).

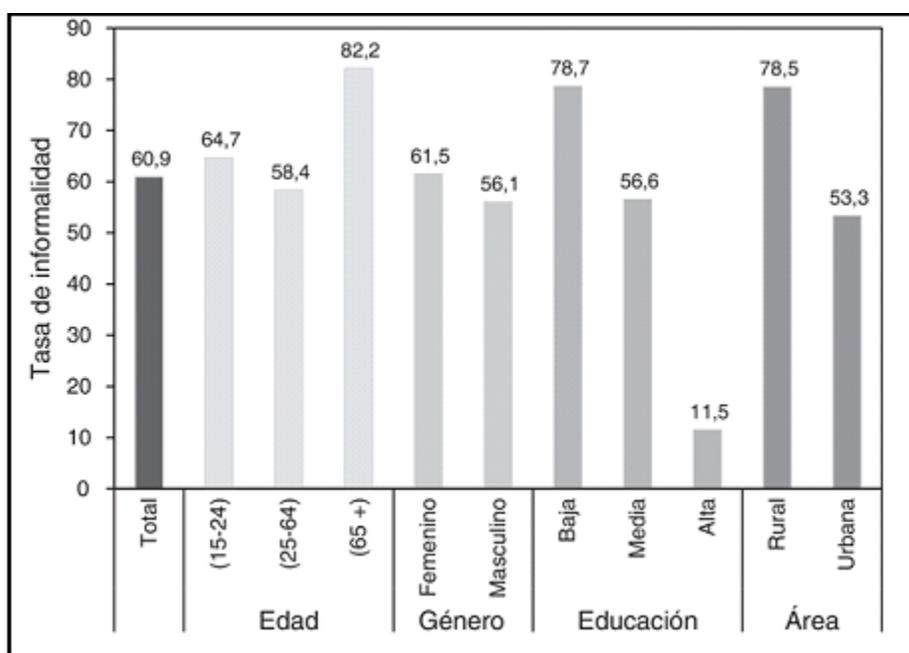
Se señala la necesidad de comprender el contexto interno de cada espacio geográfico, para identificar las necesidades del mercado laboral y diseñar políticas acordes con la realidad que se vive en su contexto, teniendo en cuenta que el mercado laboral es un elemento relevante para los procesos económicos relacionados con la política monetaria y las condiciones económicas fluctuantes.

A inicios del siglo XXI se desarrollaron las medidas políticas para orientar las medidas en el mercado laboral en Colombia.

La Ley 789 de 2002 abrió el camino a la flexibilización laboral, requerimiento de las dinámicas económicas internacionales y que influyó en el aumento del mercado informal. Así mismo, el desempleo del trabajo no calificado se ha afectado debido a la rotación de este personal por personas cualificadas.

La informalidad en Colombia se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1: Caracterización de la informalidad laboral en Colombia



Fuente: Osorio (2016)

La informalidad en Colombia tiende a concentrarse en las personas mayores de 60 años, mujeres cabeza de familia y personas con poco nivel educativo, personas que se encuentran en la marginalidad social y laboral.

Arango y Hamann (2012) plantean que durante la primera década del siglo XXI se ha venido una desaceleración del desempleo en el espacio urbano donde:

Después de haber crecido a una tasa cercana al 7,5% en 2006-2007, el PIB urbano colombiano (PIB total menos el valor agregado por los sectores agropecuario y minero) experimentó una desaceleración muy considerable en 2008 (3,5%) y sobre todo en 2009 (1,0%); con todo, desde 2010 se inició una recuperación (4,1%) que se ha acentuado en el primer trimestre de 2011 (4,6%). Los impactos sobre el mercado laboral urbano han sido muy positivos: en las trece ciudades principales el empleo asalariado y el empleo formal se han reactivado y la expansión del empleo informal se ha desacelerado; el grado de informalidad está empezando a reducirse, la participación laboral ha dejado de elevarse y el desempleo (desestacionalizado) ha comenzado a caer: frente al pico máximo alcanzado en noviembre de 2009 (13,7%) ha perdido 2,6 puntos a mayo de 2011 (11,1%) (p. 109).

Estas tendencias sobre el mercado laboral en Colombia dan cuenta de las dinámicas del empleo cualificado y no cualificado y del empleo informal, que se fueron ajustando a las políticas públicas y del PIB dentro de las ciudades capitales.

Sin embargo, Cadena y Gutiérrez (2013) señalan que el mercado laboral mantiene la informalidad en niveles altos donde se encuentra ubicado como el tercer país en Latinoamérica con 72% del total de empleados y con aproximadamente un 65% de empleados sin seguridad social. Si bien es cierto que se han generado medidas para formalizar las empresas (Ley 1429 de 2010 denominada “Ley de Formalización y Generación de Empleo” y la Ley 1780 de 2016), éstas no han tenido el efecto esperado en las empresas informales.

Las condiciones de ocupación laboral en las regiones de Colombia se reflejan en:

Específicamente, la menor tasa de desocupación se encuentra en la región Central (4,9%), mientras que la mayor se encuentra en la Atlántica (13,5%). Las regiones Oriental, Bogotá y Pacífica tienen tasas de desempleo cercanas al promedio (9,4%; 9,7%; y 12,3% respectivamente). A nivel de

estrato socioeconómico se presenta una caída de la tasa de desocupación al aumentar el estrato. Esta tasa va del 13,8% en el estrato 1 hasta llegar a 7,7% en el estrato 4. La población ocupada puede dividirse en dos sub-grupos: los empleados que se encuentran vinculados laboralmente a una empresa, y los independientes que trabajan por cuenta propia, son patrones o empleadores, o trabajadores de su propia finca (p. 2).

Es en este contexto colombiano que factores como la educación, la edad, el sexo y la etnia, condicionan el acceso a trabajos formales. Por otro lado, el trabajo informal se diferencia del trabajo formal donde este último presenta garantía en la posibilidad de tener acceso a servicios financieros y a las prestaciones sociales de ley.

2.1.1 Contexto Nacional

Para el caso de Colombia, en la primera década del siglo XXI, se han intentado generar estrategias para la vinculación laboral de las personas en trabajos formales debido al aumento de la informalidad laboral configurada desde el siglo XX. Para Farné (2009), Colombia en la primera década del siglo XXI, continuaba con obstáculos para el ingreso al mercado laboral por parte de los jóvenes y las mujeres, donde:

En 2007, los jóvenes colombianos entre 12 y 24 años representaban un 40% de la población desempleada del país; entre ellos, el 15.5% no había alcanzado a conseguir el diploma de bachiller. Por su lado, las mujeres de cualquier edad constituían un 55% del desempleo total. En cuanto a tasa de desempleo, la de los jóvenes sin educación resultaba un 60% más alta del promedio de los colombianos: 17.9%. Para las mujeres este indicador casi alcanzaba el 30% (28.7%).

De esta manera, el autor se centró en cuatro ejes conceptuales para el análisis de las políticas públicas de inserción de jóvenes y mujeres en el país:

- i) El primero fue el “fomento de la inserción laboral” que benefició la transición de quienes se encontraban sin un trabajo formal y pasaron a uno;
- ii) El segundo fue la “vulnerabilidad” que hace referencia a la discapacidad física, el desplazamiento forzado o ser víctima de algún tipo de violencia;
- iii) El tercero fue el “criterio de Inclusión” que hacen parte de las intervenciones estatales para la inclusión; y
- iv) El cuarto, el “criterio de evaluación” que señala las fortalezas y limitaciones de las políticas y programas considerados se llevará a cabo con base en su efectividad en términos económicos.

En el contexto colombiano se presenta poco acceso al mercado laboral por parte de los jóvenes y mujeres vulnerables, teniendo en cuenta las dificultades para acceder al sistema educativo y las condiciones económicas que influyen en esta problemática. Los jóvenes y mujeres que no terminan sus estudios, por lo regular por los escasos recursos económicos, afectando su desarrollo personal y de esta manera se convierten en una barrera para la vinculación laboral.

Por su parte, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras, 2011) señaló que los programas relacionados con la formalidad empresarial permiten a las organizaciones ser beneficiarias de las políticas estatales, el acceso al crédito, apoyo técnico y estar articuladas al mercado a través de la red de negocios, como parte de unos intentos para mejorar la situación del acceso al mercado nacional e internacional a partir de un sistema ágil y simple en el proceso de formalización de las pequeñas y medianas empresas que se encontraban en la informalidad, para mejorar la apertura comercial, el acceso al crédito y las dinámicas de contratación y el pago de impuestos.

Como una posible solución a este problema el Estado Colombiano promulgó la Ley 1429 de 2010, conocida como la Ley de Formalización y Generación de Empleo, mediante la cual se procuró un intento para formalizar las empresas en Colombia y generar empleo principalmente a algunos grupos poblacionales entre ellos los jóvenes. Confecámaras (2011) explicó que esta Ley fue un intento de generar espacios de conformación y creación de empresa en el país, como la búsqueda de regularizar y fiscalizar el proceso de informalidad.

Por esta razón, la Ley 1429 de 2010 estimulaba la creación y la formalización de las empresas encontrándose los beneficios tributarios y territoriales, los beneficios en los pagos parafiscales, la progresividad en el pago de la matrícula mercantil y su renovación anual, la simplificación de los trámites laborales y los trámites comerciales, los aportes económicos del Estado basados en el “capital semilla para el emprendimiento” y el “capital para el fortalecimiento de la empresa”.

Confecámaras (2011) señaló que por medio de la “Ley de Formalización empresarial y generación de empleo, el país avanzó en la estructuración de un conjunto de incentivos orientados fundamentalmente a reducir las barreras a la formalización empresarial”, sin embargo, no todas las empresas se articularon al proceso de formalización empresarial y además un gran número de empresas que tenían el derecho a utilizar el beneficio no lo solicitaron, por lo tanto, dicha ley no demostró mayor efectividad.

Así las cosas, se promulga entonces la Ley 1780 de 2016 mediante la cual se intenta establecer un direccionamiento al ingreso de la vida laboral para los jóvenes en empleos formales, teniendo en cuenta que el desempleo juvenil es más evidente en las zonas rurales respecto a las ciudades capitales, ya que el ingreso a la educación superior es más difícil por la poca cobertura

de las universidades en el espacio rural y por las situaciones de violencia generadas por el conflicto armado.

En este sentido, Hoyos y Cabezas (2014) explican que la Ley 1780 de 2016 plantea cuatro acciones para dinamizar el primer empleo formal en los jóvenes colombianos entre los 18 y 28 años de edad:

- i) Incentivos tributarios para las empresas que contraten a los jóvenes;
- ii) Que la libreta militar no sea un obstáculo para la contratación;
- iii) Favorecimiento de la contratación por parte de las instituciones estatales;
- iv) Posibilidad que tienen las empresas de no pagar Caja de Compensación Familiar a los jóvenes contratados.

El autor retomó la perspectiva sociológica de los jóvenes y su inserción laboral reconociendo las motivaciones sociales y económicas que están articuladas al mundo laboral y las condiciones de la educación como un factor esencial en la posibilidad de acceso al mercado laboral. Jiménez (2014) explica que las políticas y la normatividad en Colombia no han permitido una transformación de la empleabilidad de los jóvenes, donde la Ley 1429 de 2010 no adquiere las condiciones para establecer una estructura de incentivos que fomente la inserción laboral de los jóvenes en las empresas del país.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015) explicó que en el caso de Colombia se crearon 40.000 programas subsidio al primer empleo, mediante el cual se entregaban retrasadamente un subsidio a los jóvenes para promover la duración del empleo, ya que están orientados a la contratación de aprendices. Sin embargo, la intención de que los jóvenes tengan un empleo de calidad aún sigue siendo un reto debido a las condiciones económicas de cada

país, pues comparando a Colombia en el contexto latinoamericano, Paraguay con la Ley 4.951/13 de inserción al empleo juvenil y Uruguay con la Ley 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes, son de los pocos países en los que se ha logrado formular una Ley de primer empleo, ya que en Perú, Nicaragua y República Dominicana, a causa de la falta de consenso con los interlocutores sociales, este tipo de iniciativas no prosperaron.

El crecimiento del desempleo en Colombia es un factor que influye en las dinámicas económicas del país, donde los jóvenes no tienen acceso al mercado laboral ya que existe un alto número de desempleados como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfica 2: Desempleo juvenil en Colombia



Fuente: Elaboración propia con información de Carrillo y Cortes (2016)

Carrillo y Cortes (2016) explican que a partir de la Ley 905 de 2004, Mipymes, se ha generado un “99,9% de la totalidad de empresas creadas en el país durante los años 2006, 2007 y 2008” reflejando que en Colombia las empresas están dentro de las categorías de micro, pequeña

y mediana y que son los jóvenes quienes se incentivan a la formación de dichas empresas. Pero, al realizar un análisis más profundo el desempleo de los jóvenes profesionales, tiende al aumento sin olvidar las condiciones laborales en las que se vinculan donde los profesionales están sobre calificados, percibiendo salarios por debajo de sus conocimientos y habilidades.

De allí que se enfatice en el diseño de políticas basadas en “el emprendimiento” que deben estar contrarrestando los efectos que subyacen en la dinámica del desempleo en Colombia y se pretende que los jóvenes accedan a los beneficios del desarrollo económico que les ofrece el Estado e igualmente sean partícipes en la generación de riqueza y empleabilidad.

2.1.2 Contexto Regional

Para el caso local en el departamento del Valle del Cauca, la Gobernación del Valle del Cauca, la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo y la Corporación para el Desarrollo Social y Cultural para el Valle del Cauca (2010), publican el libro “El saber hacer para compartir y aprender “Experiencia de la política de juventud en el Valle del Cauca””, donde respecto del tema del empleo, informan que se crearon en el periodo de 2004-2007 proyectos y programas de emprendimiento para los jóvenes en el Valle del Cauca: Programa jóvenes con empresa, Fomento al empleo y desarrollo empresarial de Comfandi y el Programa emprendimiento y productividad juvenil.

De esta manera, con el desarrollo de la estrategia Banco Regional de los Pobres, que después de convirtió en el Banco Social del Valle, se entregaron microcréditos a jóvenes emprendedores. Así, los programas y proyectos de capacitación a jóvenes para impulsar el empleo permitieron la capacidad en construcción de empresas juveniles, la elaboración y publicación de

un manual de consulta sobre los aspectos administrativos, contables y laborales tributarios para la creación de empresas.

Sin embargo, se pretende fortalecer el acompañamiento de las instituciones municipales entorno a la creación de estrategias para atender las demandas en los jóvenes en el fortalecimiento de la política para la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos dirigidos al tratamiento de diversas temáticas, siendo el empleo uno de ellos, a través del trabajo conjunto de los jóvenes y la administración municipal de los municipios certificados del Valle con el proyecto estratégico “La juventud sí cuenta”.

Asimismo, las condiciones derivadas de la violencia durante los últimos 60 años como el poco acceso a la educación superior, el desplazamiento forzado, la inversión del Estado, entre otros, son factores que influyen en el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas para dar una solución eficaz a la generación de empleo en los jóvenes.

En esta misma dirección Jiménez (2014) señaló que los ambientes del mercado laboral en el contexto colombiano han variado de manera constante generando procesos de informalidad, precariedad e inequidad en los distintos grupos sociales, especialmente en los jóvenes, porque “la inserción en el mercado de trabajo se caracteriza por un fenómeno de alta rotación e inestabilidad”.

2.2 Marco teórico

2.2.1 Implementación de políticas públicas

Las políticas públicas se refieren a los procesos, decisiones y resultados teniendo en cuenta los conflictos de intereses de cada momento, las tensiones presentes en los distintos conceptos de un problema en cuestión a resolver, como por ejemplo: el tema de empleo para la juventud, con

la participación de las diversas racionalidades organizativas y de acción, perspectivas evaluadoras, todo esto pone de manifiesto un panorama plagado de poderes en conflicto, disputándose y colaborando frente a opiniones y cursos de acción determinados (Aguilar y Lima, 2009, p. 3).

En este sentido, las políticas públicas se pueden entender como el conjunto de estrategias emprendidas por las autoridades públicas con el propósito de atender una situación que, se prevé, o que en efecto constituye un problema para la sociedad en su conjunto o a subgrupos en todo caso pertenecientes a la misma. En este orden de ideas, las políticas públicas constituyen la herramienta fundamental para avanzar en la materialización del Estado Social de Derecho cuya asunción se da explícitamente para el caso colombiano en la Constitución de 1991.

El Estado Social de Derecho, señala Villar (2013), tiene como propósito fundamental propender por la igualdad social real, reconociendo en la sociedad relaciones de poder asimétricas que de no intervenir se devienen en instituciones que perpetúan la inequidad social. Así, el Estado Social de Derecho incorpora al orden jurídico los denominados derechos sociales que se adicionan a los derechos políticos y civiles. “Los derechos sociales son, a diferencia de los derechos políticos y civiles, positivos, es decir que obligan a determinadas prestaciones por parte del Estado o de los particulares. (Ibid. P, 86)

Hace parte pues de los principios rectores del Estado colombiano, propender por determinadas prestaciones que garanticen el efectivo acceso y disfrute a derechos como el de la seguridad social, la educación, la vivienda digna, el empleo, entre otros. Esta investigación presta exclusiva atención a cómo la implementación de la política pública propende por uno de estos derechos sociales en relación a un grupo específico, a saber, el empleo en la juventud del municipio de Candelaria, Valle del Cauca.

Por lo tanto, la política pública constituye un conjunto de acciones intencionadas y causales encaminadas a la realización de un fin de interés o beneficio público, donde los lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen prolongada y coherentemente teniendo en cuenta la participación de la población civil vulnerable a la que está dirigida, en correspondencia con el cumplimiento de las funciones públicas de carácter permanente o de atención de problemas públicos, donde su solución involucra una acción sostenida, de modo que la naturaleza y estructura de sus acciones, reproducidas durante un periodo de tiempo, es la base fundamental y particular de dicho conjunto de acciones gubernamentales al que se denomina política pública (Aguilar y Lima, 2009).

De acuerdo con lo anterior, Aguilar y Lima (2009), señalan que la política pública permite rescatar el carácter público de la política, por cuanto la intervención de actores distintos al gobierno local dentro de la política como los jóvenes, las organizaciones de jóvenes, entre otras, que siendo los portavoces de sus organizaciones hacen de lo público su campo de acción, hacen política y construyen las políticas, entendiendo que, lo gubernamental es un actor que va a definir el sentido, valores, propósitos y dirección de la vida asociada mediante un proceso por el cual los actores mencionados, en representación de la sociedad civil, y el gobierno, organizarán y repartirán la agenda de trabajo adaptando el nivel de autoridad a condiciones que permitan el cumplimiento de los propósitos sociales deseados. Así, se puede definir las políticas públicas como las decisiones gubernamentales donde se tiene en cuenta la opinión, participación, corresponsabilidad y los recursos económicos de actores privados en calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes, por esa razón, su análisis implica el proceso de la utilización de técnicas de análisis, estudios y de la propugnación en la definición de problemáticas o situaciones socialmente relevantes para un

determinado sector de la sociedad, toma de decisiones, evaluación e implementación (Aguilar, 1993), siendo este último, el tema que le compete a la presente investigación.

Ahora bien, la implementación de las políticas públicas, según Aguilar y Lima (2009) es la puesta en marcha del diseño que la sociedad civil y el gobierno eligen y construyen para abordar la situación problemática socialmente relevante, de modo que constituye un proceso que involucra juegos de poder (existen varios implementadores y actores autónomos y semiautónomos), en la medida que está ligado a estrategias y técnicas de quienes la implementan, que desean poseer cierto control, por cuanto es una fase, donde por lo general se encuentran prácticas como: el desvío de recursos de económicos, resistencia de la población civil frente al control administrativo del gobierno y la disipación de energías, de ahí, que la clave de la implementación radica en saber afrontar la incertidumbre.

El proceso de implementación puede fallar, aun si el diseño es eficiente, debido a la diversidad de actores, intereses y su lucha por el poder, cuyas consecuencias será que la implementación no se corresponda con el diseño (de ahí, la importancia de los indicadores de implementación). Los actores gubernamentales que no lograron controlar el proceso de tomas de decisiones o formulación de la política pública tratan siempre durante la fase de implementación recuperar el poder complejizando la materialización de la misma.

En esa dirección, Revuelta (2007) plantea la implementación como un área de análisis relativamente nueva, que permite identificar la brecha entre los objetivos propuestos de una política pública y sus resultados finales, por esa razón es una fase en la que la política puede ser influenciada por diversos actores y factores independientes que pueden favorecer o entorpecer el cumplimiento de los objetivos de la misma.

En relación con lo anterior, Mejía (2012) señala que los problemas que se presentan en el proceso de implementación de una política pública tienen que ver con el marco secuencial (formulación, implementación y evaluación), en el que se reduce lo empírico, debido a que obstaculiza el proceso de legitimación de soluciones, porque se ignora el rigor científico, lo cual es fundamental para la planeación estratégica. Esta representa un elemento que facilita la toma de decisiones correctas que permiten el cambio y transformación de las situaciones socialmente problemáticas, que en ocasiones puede presentar incoherencias en la selección de opciones políticas para la resolución de un problema público, ya que el proceso de toma de decisiones se encuadra en un modelo donde priman los intereses individuales de carácter económico, político o ideológico por sobre los colectivos.

Es decir, que los objetivos de las políticas públicas se ven reducidos por los intereses particulares de los actores gubernamentales, obstaculizando la evolución positiva de las situaciones socialmente problemáticas mediante los dispositivos de acción adecuados que conducen a la aparición de ciclos repetitivos sin logros y alcances significativos, que en el marco de las decisiones hacen de la política un instrumento de control, producto de la legitimidad del poder de parte de dichos actores, procurando la tenencia permanente del poder político favoreciendo la agudización de las situaciones socialmente problemáticas.

Es por esto que el análisis de la implementación de la política pública es un instrumento que hace posible comprender las concepciones teóricas hacia la acción del Estado colombiano, en la reflexión sobre los alcances y limitaciones políticas que se presentan ante las situaciones socialmente problemáticas, cuya solución es competencia de las acciones del Estado (Mejía, 2012).

Cabe señalar que en la implementación de las políticas públicas existen dos enfoques:

- i) El primero es Top-Down, donde la lógica de la administración pública desarrollada “es de arriba hacia abajo o del centro a la periferia”, lo cual permite la primacía jerárquica estableciendo la distinción entre los elementos secuenciales (formulación, el proceso de toma de decisiones y la implementación) de la política pública, donde los gobernantes políticos y técnicos serán quienes la ejecuten.
- ii) El segundo enfoque, Bottom-Up, supone la lógica es “de abajo hacia arriba”, por cuanto es una alternativa que en su orden jerárquico cuenta con la participación de los actores del proceso de base, que desde el principio movilizaron la política, de ahí que se llegan a acuerdos con los gobernantes técnicos y políticos para la elección y construcción de soluciones para situaciones socialmente problemáticas de manera gradual (Mejía, 2012, p. 149).

De acuerdo con lo anterior, Revuelta (2007) y Aguilar y Lima (2009) coinciden en que los enfoques, cuyos marcos analíticos fueron construidos en las décadas de los años 70 y 80, corresponden a las clasificaciones comunes de las políticas públicas en lo que respecta a la implementación, que aún siguen siendo importantes para los estudios en la actualidad sobre dichas políticas.

Según Revuelta (2007), el enfoque Top-Down analiza el proceso de toma de decisiones para luego examinar el grado del cumplimiento de los objetivos en el tiempo, de la siguiente manera:

- Se analiza el comportamiento de los gobernantes y los grupos de objetivos orientados a la decisión política.

- El cumplimiento de los objetivos de la política en el corto, mediano y largo plazo.
- Los principales factores que han incidido en la política y en sus resultados.
- La reformulación de la política pública.

El enfoque se limita a la tenencia del control de la programación que favorecen la desviación de los gobernantes, en la medida que parten del supuesto de que los creadores de la política son los responsables del control de los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos, bajo la idea preconcebida de objetivos claros, coherentes y consistentes con la política, lo cual hace que no se logren ver los cambios y transformaciones a las situaciones socialmente problemáticas, ni la obtención de aprendizajes para reforma de la misma, ya que su carácter centralista pierde de vista las actuaciones y estrategias de los actores de base, población objeto y de la población civil de la política para atender tales situaciones (Revuelta, 2007).

Sin embargo, en el Bottom-Up se considera que el éxito o fracaso de la implementación depende de los intereses que tengan las partes que participan de la política pública, así, no se lleva a cabo una evaluación precisa de los objetivos originales de la política. Este enfoque permite al investigador conocer la estructura de implementación de la política y la oportunidad de evaluar la capacidad que tienen las organizaciones privadas y la fuerza del mercado para solucionar, considerando además la relación de los diversos programas. Se desarrolla mediante cuatro modelos organizacionales como se observa a continuación:

- La implementación como administración de sistemas: se analiza las deficiencias de la planeación, especificación y control en la administración.

- La implementación como un proceso burocrático: observa el comportamiento de los gobernantes con el fin de intentar adaptar los objetivos de la política, teniendo en cuenta los problemas emergentes con la introducción de nuevas políticas.
- La implementación como desarrollo organizacional: analiza la ausencia de consenso y deberes de los responsables de la política, ya que podrían explicar el fracaso de la implementación en la medida que la democracia determina la eficiencia.
- La implementación como conflicto y negociación: considera permanente el proceso de negociación y entre participantes sociales y políticos, así la permanencia de los participantes amplía el espectro de expectativa de la política (Revuelta, 2007).

En el marco de las consideraciones presentadas, los enfoques constituyen los ejes fundamentales en el ciclo de las políticas públicas, debido a que en la ejecución de éstas es donde tiene lugar la interpretación de la eficacia y efectividad, así, etapas y procesos como la formulación, que si no se realizara la implementación donde se ponen en marcha las acciones tomadas, igualmente permite el paso a la evaluación en la que la aplicación de las actividades tienen un papel en “la realidad social y política” (Mejía, 2012, p. 150).

En relación con los enfoques de implementación, Mejía (2012) plantea que en Colombia están vinculados con el modelo de Estado Social de Derecho a través de las escalas sociales de Derecho, la administrativa y la burocrática, que se ve fuertemente influenciado por el carácter neoliberal del Estado, con la posibilidad de fortalecer sus instituciones en materia de gestión pública a nivel municipal y departamental. Lo administrativo y lo burocrático, acompañados de la descentralización como eje principal de la planeación como régimen político y el control de los gobiernos en los niveles mencionados, constituyen los componentes de los reguladores de la

formulación de las políticas públicas evaluando la pertinencia a partir de los beneficios de las mismas.

En ese sentido, el Estado actúa de acuerdo al enfoque Social de Derecho, administrativo y burocrático, que simplifica la construcción de los elementos que integran las políticas públicas: contenidos, la estructura y los mecanismos del régimen político. No obstante, en la toma de decisiones del gobierno se encuentran presentes en la intervención de los actores, con intereses y recursos ideológicos y económicos, por lo tanto, la toma de decisiones es producto de varias confrontaciones entre los actores, de ahí que ellas no siempre son coherentes. Por lo que en el análisis de los enfoques de implementación de las políticas públicas se deba considerar los siguientes aspectos, que afectan el proceso de esta fase:

- **Descentralización gubernamental:** la construcción de políticas públicas está condicionada por directrices administrativas a través de la normatividad e inversión pública, lo cual involucra los enfoques administrativo y burocrático del Estado Social de Derecho. De esa manera, la descentralización y la gobernabilidad tienen una estrecha relación, cuyo papel es imprescindible para la vinculación del Estado con los ciudadanos y el territorio. Por lo cual, la descentralización se relaciona con las políticas públicas mediante la configuración de escenarios territoriales propios de la implementación, constituyendo la orientación y normatividad establecida entre lo local y lo regional. Es así entonces como la descentralización y las políticas públicas se articulan, donde se tienen en cuenta los niveles regionales y municipales del Estado, por lo tanto, los tipos de políticas que tienen que ver con factores gubernamentales y económicos, garantizan la unidad administrativa del mismo.

El gobierno es un actor fundamental en todo el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas, se visibiliza en su rol protagónico en la toma de decisiones, puesto que las políticas son productos de gobierno al representar su acción, siendo éstas el puente de comunicación entre el Estado y la población civil, consolidando los vínculos entre el Estado, los actores sociales y la territorialidad. En tanto, la descentralización constituye un elemento que permite pensarse la democratización del poder, al encargar un aspecto del Estado moderno, por el cual se redefine la relación entre el Estado, los ciudadanos y el reordenamiento del territorio como soporte político, que al mismo tiempo hace posible que, en aras de la democracia, el gobierno tenga una aptitud que responda a las necesidades y elección de la población civil, garantizando oportunidades en igualdad de condiciones para todas las personas, para la participación, control y veeduría de las políticas implementadas por el gobierno local para dar respuesta a una situación socialmente problemática de la población (Mejía, 2012).

- Legitimación del poder: la democracia participativa constituye un proceso sociopolítico que implica la participación de los distintos grupos sociales y actores en la planeación, la toma de decisiones públicas, la ejecución y control de programas. Es un proceso desarrollado a conciencia para la toma de decisiones correctas. La legitimización del poder emplea como herramienta la participación directa y simbólica de los grupos sociales y otros actores de la sociedad civil donde se puede observar la expresión de un modelo de toma de decisiones tecnocrático o programático, lo cual da lugar a estudiar la implementación de políticas públicas desde el enfoque de Bottom Up; sin embargo, se hace difícil, ya que en Colombia en el proceso de implementación de políticas públicas el gobierno local busca

tener el poder y conservarlo. De ese modo, las políticas representan un espacio de lucha y ejercicio de poder, al ser este un motivo de interés del carácter burocrático del Estado.

La lucha por la tenencia y conservación del poder para generar gobierno mediante las políticas públicas, permite observar en la realidad del país la primacía de los intereses particulares de los actores políticos en la formulación de las mismas, pudiendo desconocer las necesidades y prioridades de la población civil en relación con el bienestar social.

- Control social: la implementación implica la revisión de las políticas públicas condicionado por las características del Estado. Los intereses particulares de quienes hacen las veces del mismo, es transversal en la toma de decisiones, obstaculizando la priorización de las soluciones frente a los problemas que favorece la mejoría de la calidad de vida de la población.

En esa dirección, Revuelta (2007) plantea que, en el estudio de la implementación de políticas públicas, es importante el tipo de políticas, por lo tanto, la implementación en el caso de la juventud varía debido a las necesidades de la población objeto.

La juventud es un tema que involucra la presencia de otros sectores como el empleo, la salud y la educación, debido a la condición de ser joven que, en el marco de la política pública, significa atender las prioridades esenciales de su trayectoria de vida entendiendo la transición de las etapas de desarrollo, por cuanto como joven se transita a otras esferas de la vida social. En ese sentido, el análisis de la implementación de las políticas públicas de juventud conlleva a reconocer el avance de las diversas políticas sectoriales articuladas con la juventud y la jerarquía de las situaciones socialmente problemáticas como la educación, salud, seguridad etc., a nivel municipal, regional, departamental y nacional (Leyva y Tabares, 2015).

La implementación permite observar la intención o voluntad política de quienes hacen las veces del Estado para dar soluciones a las situaciones socialmente problemáticas que afectan a la Juventud, contando con la participación activa de los jóvenes en la construcción y puesta en marcha de la misma; sin embargo, en este tipo de política pública está siempre presente la lucha por el poder y su conservación de parte de los funcionarios públicos, de ahí que, la toma de decisiones no siempre se corresponde con los objetivos originales de las políticas según la revisión de los resultados. A diferencia de otros tipos de políticas públicas, las de juventud implican la participación activa de los jóvenes por ser los actores protagonistas en el proceso de implementación.

2.2.2 Empleabilidad y políticas públicas: empleo, desempleo y educación

Como señala Pérez (2013) durante décadas en la región de América Latina y el Caribe han intentado mediante las políticas públicas de empleo y juventud, dar solución a la situación de la juventud, de ahí que la construcción e implementación de las mismas se hizo con base en diagnósticos acerca del empleo y la cuestión social juvenil; sin embargo, dichas políticas no lograron responder a la cuestión social juvenil ni al desempleo.

Es por eso que en los años 90 los países de la región empezaron a implementar programas orientados a la capacitación y formación de jóvenes de sectores populares, desempleados y con bajo nivel de estudios. La evaluación de la situación de la juventud sufrió cambios con la reactivación económica, y con ello la orientación de las políticas públicas y sociales, que si bien buscaron responder a las necesidades de la juventud en materia de educación para el empleo, aun los jóvenes en cuanto a la situación, enfrentan adversidades, puesto que no todos tienen las mismas condiciones de vida para hacer frente a las exigencias del mercado laboral, ni las mismas prioridades, lo cual condiciona sus trayectorias sociales.

En ese sentido, la juventud de sectores populares se vio obligada a adelantar su paso por el sistema educativo debido a la precariedad socioeconómica de sus familias, lo que en efecto ha significado un obstáculo para acceder al mercado laboral, de esa manera, los jóvenes con un alto nivel de estudios han tenido que aceptar empleos en condiciones laborales poco dignas por debajo del nivel de estudios, producto de la baja probabilidad de encontrar empleo, pero, en el caso de aquellos con niveles bajos de estudios el no tener un diploma la situación se hace más difícil, porque si tienen las capacidades cognitiva y técnicas para cubrir una vacante de empleo, no consiguen ser contratados. Entonces, la educación como un indicador de desarrollo económico ofrece a la juventud más “oportunidades” de conseguir empleo, mas no es garante del mismo.

En concordancia con el autor citado, desde los años 90 la situación no ha cambiado para la juventud en la mayoría de los países de la región, pues las políticas públicas de empleo siguen focalizadas en la flexibilización contractual, bajo la negociación descentralizada de salarios y condiciones de trabajo a través de la mínima intervención de los Estados, con lo que se ha pretendido generar y formalizar el empleo, de ahí que los diagnósticos acerca de la situación laboral de los jóvenes se ha explicado por la baja empleabilidad a causa de la escasa educación.

La empleabilidad se define como la probabilidad de que una persona desempleada pueda conseguir trabajo, en ella confluyen las habilidades, actitudes y calificaciones del sujeto, que son indispensables para afrontar los acelerados cambios de la globalizada economía, lo cual implica para cada joven gestar su propia trayectoria social, por lo tanto, las políticas públicas están orientadas a estimular la autonomía y las posibilidades de los jóvenes a través de medios que les permita sacar adelante sus proyectos, mas no asistirlos, de modo que se les ofrecen capacitaciones acerca de cómo presentarse a una entrevista de trabajo, balances sobre las competencias de una persona desempleada, construcción y formulación de proyectos, lo cual muestra a la juventud

como la responsable de las situaciones adversas que enfrentan en materia de empleo, cuando son las sociedades y los Estados son los que no ofrecen oportunidades reales (Pérez, 2013), así debe entenderse que la empleabilidad tiene que ver también con condiciones contextuales, sociales, económicas y políticas que limitan las oportunidades de los jóvenes para conseguir un empleo digno y conservarlo.

Cabe aclarar que, en los países de la región las explicaciones neoliberales robustecieron la idea neoclásica del mercado de trabajo como uno de los mercados fundamentales de la sociedad capitalista, donde al igual que los otros mercados el trabajo en la ciudad se funda bajo la noción de ser competentes y la libertad de elegir de las personas que poseen información para decidir lo que harán sopesando los beneficios y pérdidas. Es por eso que la empleabilidad es contraria a la vulnerabilidad, la cual se expresa diferente cuando el joven tiene empleo, traduciéndose como el riesgo de quedarse sin éste; mientras que para un sujeto desocupado significa que la empleabilidad es la probabilidad de conseguir trabajo, por cuanto el desempleo es un problema de Stocks y flujos de la fuerza de trabajo que no afecta a todos de igual manera, así el permanecer mucho tiempo sin trabajo y tener un bajo nivel de estudios aumentan la vulnerabilidad, limitando la empleabilidad del sujeto debido a su poca calificación.

De esta manera, la empleabilidad está relacionada con los cambios y transformaciones del entorno socioeconómico de las empresas, haciendo que éstas adopten políticas de flexibilidad laboral y otros cambios, puesto que la globalización y los avances tecnológicos han configurado un nuevo contexto empresarial mucho más competitivo y dinámico, lo que implica más exigencias para los trabajadores para adaptarse a los cambios y transformaciones como las nuevas contrataciones laborales (contratos temporales, libertad para el despido, trabajos multifuncionales y reestructuraciones de plantillas) que favorecen a las empresas, de modo que la empleabilidad se

traduce en un mecanismo de protección para las mismas en el mercado laboral, haciendo que los jóvenes tengan la oportunidad de tener un empleo cuando lo necesiten, en la medida que es la capacidad que tiene toda persona para desempeñar una gama de funciones en un determinado mercado laboral (Gamboa, García, Ripoll y Peiró, 2007).

De acuerdo con lo planteado, el empleo puede entenderse como una situación dicotómica que divide a los jóvenes en edad de trabajar entre ocupados y desocupados, puesto que tener trabajo significa estar empleado, así tener empleabilidad involucra la tenencia de capacidades que le permitan permanecer ocupado y prosperar en el ámbito profesional, ya que se debe tener claro que el empleo y la consecución de uno, es uno de los fines perseguidos por las sociedades industriales en contextos de trabajo estables donde la idea de empleo para toda la vida, cambió, gracias a las transformaciones aceleradas de las sociedades (Oliván, s/f).

El concepto de empleabilidad adopta una nueva mirada después de los 90, siendo definida como la capacidad individual para conseguir el primer empleo, mantenerlo, hacer una carrera empresarial dentro una empresa, acceder a uno nuevo de ser necesario, en otras palabras, se trata de tener las garantías de la tenencia de un empleo adecuado, así, esta concepción de empleabilidad es un proceso donde la formación adquiere suma importancia. De modo que el proceso de formación es visto individual y colectivamente como una inversión en capital humano en la medida que, en una era de conocimiento, desarrollo tecnológico e información de la sociedad actual, se necesita una inversión permanente en jóvenes, sociedades con factores que acrecienten la empleabilidad, que faciliten las transacciones de los sujetos en un mercado laboral en constante movimiento.

La empleabilidad está dada por una serie de factores:

- Individuales: habilidades y cualidades, características demográficas, salud, bienestar, búsqueda de empleo, adaptabilidad y movilidad;
- Personales: condiciones y circunstancias del hogar, la cultura de trabajo y el acceso a recursos;
- Externos: factores de la demanda (factores de la demanda de trabajo, factores macroeconómicos, características de las vacantes, factores de reclutamiento),
- Habilitantes: (políticas de empleo y otras políticas) aunque algunos aluden a las características personales de los sujetos, otros se adoptan y otros dependen de circunstancias que no pueden controlar.

En esa línea, la empleabilidad de un joven tanto de circunstancias internas como externas a él, tales como la ubicación territorial, la localización de las empresas, el contexto y el (los) sector (es) económico (s) predominante en el territorio en que se habita, de ahí que en el caso de los jóvenes del municipio de Candelaria pueden tener los mismos factores individuales de empleabilidad y encontrarse en situaciones diferentes por sus circunstancias personales o por otros factores externos de empleabilidad. Entonces la empleabilidad viene a ser un proceso de adquisición y actualización de competencias que haga a los jóvenes atractivos para el mercado laboral, cuyo fomento depende del interés de ellos y de los poderes públicos a fin de aportar a la construcción de tejido productivo, en la medida que los recursos humanos hacen parte de los factores básicos de la productividad (Oliván, s/f, p. 5).

En congruencia con todo lo anterior, la investigación se centra en estudiar como la implementación de la política pública municipal de Juventud en Candelaria, incidió sobre la empleabilidad de la población juvenil en el periodo estudiado, como parte del proceso de consolidación del Estado Social de Derecho en el ámbito local consagrado en la Constitución Política Nacional.

2.3 Marco jurídico

A partir del siglo XXI los estamentos internacionales como el Banco Mundial y la Organización Internacional para el Trabajo, OIT, han dispuesto estrategias políticas para emprender procesos de disminución del desempleo en América Latina. El diseño de estas políticas está en concordancia con la necesidad de generar dinámicas en torno al favorecimiento de la formalización de las pequeñas y medianas empresas para buscar las condiciones laborales aceptables en cuanto al salario, las prestaciones sociales y las garantías contractuales.

Sin embargo, las acciones dispuestas en la región como la formalización de las empresas no han sido una medida aceptada por las empresas informales ya que no garantizan las condiciones económicas para seguir en el mercado. Estas dinámicas se han ajustado a la normatividad colombiana como se presenta a continuación.

Teniendo en cuenta los avances sobre la protección de los niños, niñas y adolescentes por parte de los organismos internacionales y nacionales donde se busca dar solución a los problemas sociales, de seguridad, económicos y psicológicos que afectan de manera considerable a este grupo de población en Colombia se planteó una ley integral donde se articulara las propuestas de los Derechos Humanos, las Naciones Unidas, la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Constitución Política de Colombia de 1991 para avanzar y ajustar la normatividad del Código del Menor que fue implementada en la década de los 80 (González y León, 2013).

En este sentido, se estableció la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, la cual hace referencia a las garantías familiares, sociales y económicas de los niños, niñas y adolescentes basados en la igualdad, los derechos y deberes. Esta

ley busca establecer un direccionamiento que permitiera la unificación de esfuerzos en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel económico, jurídico y político para disponer de las garantías de los niños, niñas y adolescentes en el país asegurando un desarrollo integral.

Para Doria (2012) y Gonzáles y León (2013) la Ley 1098 de 2006 configura una dinámica de política pública donde se delega responsabilidades en todos los actores de la sociedad precisando su responsabilidad en la promoción, garantía, aplicación y apoyo; en este sentido los gobernantes deben de diseñar, proponer y adelantar políticas para este grupo poblacional teniendo en cuenta el contexto donde se va a llevar a cabo la política pública.

La Ley 1098 de 2006 plasmó la actualización de la legislación nacional con respecto a las condiciones jurídicas de los niños y niñas y jóvenes en Colombia configurándolos como sujetos de derecho de acuerdo con las disposiciones internacionales. Además, permite fortalecer el sistema de “protección integral” donde se suscribe los derechos y las políticas públicas de los niños y adolescentes, sin desconocer la responsabilidad penal de los menores, de allí que se expresen las condiciones para el ejercicio de derechos en marcados en la ley.

Ahora bien, en materia de la organización y planteamientos políticos sobre el problema de la empleabilidad en Colombia, el Congreso de la República expidió la Ley 1429 de 2010 donde se buscó la formalización del primer empleo para los jóvenes con el objetivo de estimular la empleabilidad formal de este grupo de la población y disminuir la informalidad laboral. Dentro de las estrategias de esta ley se encuentra el establecimiento de estímulos y beneficios en el pago de impuestos a las empresas que generen la vinculación laboral a los jóvenes, la simplificación de trámites, la reducción de costos laborales, facilitar la formalización de las pequeñas y medianas empresas y la creación de empresa que permitan generar fuentes de empleo formal.

Meneses y Quintero (2014) explican que el desempleo y la informalidad han sido dos elementos constantes que se expresan en Colombia, como por ejemplo el desempleo durante la primera década del siglo XXI se ha situado como una de la más alta en América Latina, asimismo, la falta de generación de empleo formal a la población joven ha afectado el desarrollo social y económico a este grupo de la población que oscila entre los 18 y 24 años de edad, donde:

La alta tasa de desempleo en el grupo societario comprendido entre los 18 y los 24 años se debe a la baja mano de obra calificada, entendiendo calificados los trabajadores que han conseguido un título de educación superior, es decir, técnicos, tecnólogos o profesionales o que han adelantado incluso programas de postgrado (Meneses y Quintero, 2014, p. 156).

De allí que, la Ley 1429 de 2010 “Ley de Formalización y Generación de Empleo”, introdujo importantes incentivos de tipo fiscal, parafiscal y de costos por matrícula mercantil y renovaciones, para las empresas que se formalicen de tal forma que las empresas y los empleadores aumenten sus beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

Autores como Alturo (2015) y Ariza y Cedano (2014) explican que con la Ley 1429 de 2010, se buscó incentivar a la población de 18 a 24 años en Colombia en programas de microcrédito, asistencia técnica, beneficios en exenciones tributarias para permitir que los jóvenes puedan acceder y fomentar empleo formal en los sectores urbanos y rurales. Sin embargo, los efectos para contrarrestar la informalidad laboral fueron muy pocos, porque se mantuvieron dificultades en el acceso del crédito, las condiciones fiscales, los altos costos de la formalización y los procesos de la tramitología.

Para Alturo (2015), la Ley 1429 de 2010 intentó desplegar un proceso de beneficios tributarios que sólo quedó en la etapa inicial de su aplicación con el objetivo de incentivar al pequeño empresario en la formalización de su negocio para el acceso de empleabilidad a jóvenes

hasta los 28 años, población vulnerable y mujeres mayores de 40 años sin laborar desde hace un año. En los inicios de la puesta en marcha de la Ley se observa unas mejoras en la empleabilidad para los jóvenes de acuerdo con la información suministrada por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio “Confecámaras” y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Mientras que para Ariza y Cedano (2014) después de la puesta en marcha de la Ley 1429 de 2010, la posibilidad de acceder al empleo por parte de los jóvenes tuvo un relativo aumento, pero los jóvenes con mayor cualificación tuvieron mayor dificultad para encontrar empleo, por esta razón se plantea que la generación de empleo se concentró en la mano de obra poco calificada.

Por consiguiente, los procesos de formalización de los beneficios de la Ley 1429 de 2010 se han expresado de manera discontinua y con dificultades para desarrollar sus objetivos de favorecer el acceso al empleo a la población entre los 18 y 24 años, debido a las disposiciones de la banca para el crédito a las nuevas empresas, el desconocimiento y la falta de realizar las respectivas acciones por parte de los empresarios, las condiciones del pago de los impuestos de las MIPYMES esto como consecuencia de la poca preparación y de la falta de conocimientos de los contribuyentes en temas tributarios.

Posteriormente, y continuando con la generación de procesos que vinculan a los jóvenes en Colombia, se generó la Ley Estatutaria 1622 de 2013 con la cual se buscó la participación juvenil en los espacios políticos y democráticos. Teniendo en cuenta la concordancia establecida en la Constitución Política de 1991 donde se expresa una representación democrática más participativa e incluyente del grueso de la población.

En este sentido, la Ley Estatutaria 1622 de 2013 permitió ampliar el tiempo de consideración de una persona joven, a la misma vez dio un mayor empoderamiento al joven de los

espacios de participación y representación política. De allí que, los consejos de juventud pasaron de ser consultivos a instancias de decisión que permiten una expresión participativa a los jóvenes. Esta ley estatutaria plantea acciones y estrategias para que el Estado desarrolle procesos que favorezcan a los jóvenes a partir de espacios de autonomía, de responsabilidad y trascendencia para el ejercicio de sus derechos y deberes, teniendo en cuenta sus proyectos individuales y colectivos.

Esta dinámica busca garantizar el ejercicio de la ciudadanía juvenil en los ámbitos políticos, sociales, civiles o personales para el goce de los derechos establecidos en la normatividad nacional y aquellos que hacen parte de los tratados internacionales. Por esta razón, las políticas públicas se basan en la protección, sostenibilidad y seguimiento de los derechos y deberes de la juventud donde las capacidades y condiciones de igualdad de acceso puedan facilitar la participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país (Aguilar, Soto y Castaño, 2015).

Al abrir el espacio para la participación de la juventud, teniendo en cuenta los intereses, formas de acción y organización variando los impactos dentro de la política nacional, con sus repercusiones en la vida municipal, se intenta transformar las realidades adversas en las que se puedan encontrar los jóvenes en su contexto. De allí que la Ley 1622 de 2013, conocida como la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, orienta la participación activa y reciente de los jóvenes.

Para la implementación de políticas públicas relacionadas con el empleo en el Valle del Cauca se elaboró el Programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos “Plan Departamental de Empleo del Valle del Cauca 2013-2018”. Esta propuesta se enmarca dentro de las directrices y planteamientos del Ministerio del Trabajo en convenio con la Fundación Panamericana para el Desarrollo FUPAD

para diseñar, estructurar, fortalecer y dar comienzo a una política pública de empleo, emprendimiento y generación de ingresos para la población vulnerable del departamento.

Esta legislación y la política pública de empleo favorece el crecimiento del mercado laboral en la región, donde se requiere identificar los problemas que afectan en la obtención de mejoras para el acceso laboral que están asociados con los desequilibrios regionales y subregionales de oferta y demanda laboral, la capacidad de absorción de la población joven a las dinámicas de la demanda en el mercado laboral, la calidad del empleo, especialmente la informalidad y los ingresos insuficientes; el requerimiento de estrategias para mejorar el clima de inversión, la generación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de los ya existentes, entre otros (Plan Departamental de Empleo del Valle del Cauca, 2014, p. 6).

Se puede observar que, se planteó una estrategia para promover y fortalecer la creación de empleo en la región, fortaleciendo las propuestas tanto económicas, como aquellas relacionadas con la empleabilidad de las personas, incluyendo a los jóvenes. El documento explicó que los jóvenes tienen mayores dificultades para acceder al empleo formal en la región ya que “para el año 2012 se encontraban en condición de desocupados 119.133 jóvenes entre los 20 y 29 años, los cuales representaron el 37,3% de dicha población” (Plan Departamental de Empleo del Valle del Cauca, 2014, p. 27).

En esta misma dirección se encuentra el documento CONPES 173 de 2014 “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”, que busca la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia de articulación al mercado laboral de los jóvenes en Colombia, teniendo en cuenta la formación y las condiciones laborales legales que permitan un capital humano competente.

En esta medida, el documento CONPES 173 de 2014 realizó un panorama sobre la necesidad de establecer procesos políticos que permitieran mejorar las condiciones socioeconómicas de los jóvenes a través de la empleabilidad, por esta razón, se requiere estrategias para el acceso y la estabilidad laboral de este grupo de personas. Dentro de sus propuestas se encuentra trabajar las siguientes dimensiones: educación, mercado laboral, inserción productiva, capital humano; articulando las distintas instituciones que hacen parte del Estado como por ejemplo los Ministerios de Educación, Trabajo, Agricultura, Comercio, Industria y Turismo, SENA, el Programa Presidencia Colombia Joven, ICBF.

Así las cosas, la normatividad tiende a establecer procesos que favorezcan los derechos sociales y económicos dispuestos en la legislación internacional y adaptada a las condiciones nacional y departamental. Dentro de éstas, se plantea mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral a los jóvenes y que puedan articulase a los espacios sociopolíticos para fomentar la participación democrática como sujetos de derechos.

Las iniciativas para la empleabilidad se centraron en reducir la tramitología, reducción de impuestos, acceso a préstamos, con el objetivo de generar pequeñas y medianas empresas y de esta forma contribuir a la formación de empleo formal en el territorio colombiano. Siendo estas estrategias mecanismos para reducir la informalidad en el país.

Se puede decir entonces que estas iniciativas normativas no han tenido en cuenta las condiciones contextuales tanto de las dinámicas empresariales y de empleo, como de procesos sociales y económicos de cada región, donde no se presenta una política pública clara y contundente frente a esta problemática de la empleabilidad para los jóvenes, ya que los incentivos y mecanismos de inserción laboral requieren fundamentos apropiados para su implementación a corto y largo plazo.

RESULTADOS DE LOS HALLAZGOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1

3 EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO PARA JÓVENES, EN RELACIÓN CON EL PROCESO IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN COLOMBIA

3.1. Políticas Públicas de Juventud en Latinoamérica

En el contexto latinoamericano el surgimiento de la política pública de juventud ha tenido que enfrentarse a una paradoja, y es que, se instaura en la sociedad una visión en donde los jóvenes resultan cruciales para el desarrollo de la sociedad por ser fuertes en activos como dinamizar el cambio a partir del conocimiento; sin embargo, a pesar de ello, persiste una amplia exclusión social hacia los jóvenes, preocupan la deserción escolar, el desempleo juvenil, situaciones que conllevan a la juventud a la imposibilidad de un idóneo desarrollo material, psicológico y espiritual y por ende al camino a la criminalidad y al consumo de SPA.

Para Rodríguez (2003) las políticas públicas emprendidas en la región para hacer frente a esto dejan lecciones importantes. La principal lección que se deriva de estos años transcurridos es la desarticulación entre las diversas estrategias emprendidas, dicha desarticulación obedece a un problema de superposición de competencias entre los institutos especializados en el tema juventud y los ministerios y secretarías de Estado, así pues, estas instituciones especializadas diseñan e intentan poner en marcha programas de empleo, salud o educación en paralelo y sin contar con la participación de los ministerios implicados en el ramo que gozan de mayor poder y antigüedad.

Por su parte, los ministerios y secretarías de Estado suelen proyectar su accionar bajo una concepción sectorial o temática en donde no prevalece una diferenciación de la población, mostrando además desconocimiento sobre las dinámicas juveniles, conservando percepciones estereotipadas no correspondientes con la realidad.

En el tema específico de lo concerniente a la dinámica laboral, en el escenario regional se han presentado avances con la implementación de programas que dotan a los jóvenes participantes de ventajas que no están al alcance de aquellos que no lo han hecho, tales como mayor inserción laboral, empleos más estables, condiciones más apropiadas de trabajo y mejores relaciones sociales.

Menos alentador es el panorama en lo relativo a la formación ciudadana y la participación juvenil en el desarrollo, pues apunta el autor que, más allá de la apatía señalada por los tomadores de decisiones, en los tiempos recientes se ha evidenciado hacia las formas tradicionales de participación, que los jóvenes desean participar activamente, pero mediante prácticas que se alejen de la tradicional manipulación a la que algunas organizaciones suelen someterlos, ya que:

Mientras que en el pasado las identidades colectivas se construían en torno a códigos socioeconómicos, ideológicos y políticos, ahora se construyen en torno a espacios de acción relacionados con la vida cotidiana (derechos de la mujer, defensa del ambiente, etc.); mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida (en educación, empleo, salud, etc.) ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); mientras que en el pasado los valores predominantes tenían una impronta mesiánica y global (el cambio social debe modificar la estructura para que cambien los individuos) ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos, los grupos y las estructuras (en simultáneo); y mientras en el pasado la participación era altamente

institucionalizada, ahora se reivindican las modalidades horizontales y las redes informales, más flexibles y temporales, evitando la burocratización (Rodríguez, 2003; p.85).

De otro lado, un reto mayor a la superación de esta desarticulación en la implementación de la política pública de juventud, responde a la necesidad de poder comprender que el enfoque dado, debe cambiar puesto que el contexto lo ha hecho. El autor plantea que el predominante énfasis dado a la educación y al tiempo libre, responden a una postura conservadora y funcionalista cuyo propósito respondía lograr la reproducción de una sociedad sin ponerla en cuestión y a propender por la integración de los jóvenes a dicha sociedad incuestionable, lo cual, funcionó mientras nos encontrábamos en un marco de economías expansivas que permitían la movilidad social ascendente. Sin embargo, los tiempos han cambiado, pues en el nuevo contexto mundial prima la constante innovación y las constantes transformaciones a las que el individuo y la sociedad deben adecuarse, razón por la cual Rodríguez (2003) considera que:

(...) de lo que se trata, ahora, es de diseñar políticas que permitan incorporar a las nuevas generaciones al proceso de cambios que se está tratando de promover, por lo cual, se deben diseñar programas que tiendan a preparar de la mejor manera posible a los jóvenes para que sean protagonistas de dichos cambios, desde ya y en el futuro (p.99).

3.2 Política Pública de Juventud en Colombia

Para el caso particular colombiano, la política pública de juventud se inscribe en un marco de efervescencia de las políticas de identidad, esto es, se asiste a un reemplazo de las políticas universales de libertad, justicia e igualdad que en el siglo XX congregaba a las víctimas de la explotación, la opresión y la exclusión social por políticas fundamentadas en identidades en donde

predomina la cultura y la ética: etnia, color, género, preferencias sexuales, religiones, grupos etarios entre otros son el fundamento de las nuevas políticas públicas (Sarmiento, 2004.)

Así, la política pública de juventud parte de identificar en los jóvenes un conjunto de población, comprendida en un determinado rango de edades y que requiere de una política especial, en donde se define “el conjunto coherente de principios, objetivos y estrategias que identifica, comprende y aborda las realidades de los jóvenes, da vigencia a sus derechos y responsabilidades, reconoce y reafirma sus identidades y afianza sus potencialidades, resultado de consensos y acuerdos entre jóvenes, Estado y sociedad. Como finalidad, busca crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo país” (Sarmiento, 2004; p.2)

En Colombia, solo hasta finales de la década de los 80 el tema de la condición de la juventud alcanzó gran relevancia en el escenario público, esto en un marco contextual caracterizado por la declaración del Año Internacional de la Juventud por parte de Naciones Unidas y más aún por la crisis político, social y económica que afectó en gran manera a los jóvenes envolviéndolos en la pobreza, la exclusión y la violencia. A partir de entonces, se han dado algunos avances en materia normativa, programática, institucional y consultiva. En 1988 se elaboraron los lineamientos generales para formular la política de juventud, la Constitución de 1991 reconoce a los jóvenes como sujetos de deberes y derechos, en 1997 se expide la Ley de Juventud y con ella se crean las bases legales para la conformación del Sistema Nacional de Juventud; ya en el 2003 se crea el Programa Presidencial Colombia Joven que propende, entre otras cosas, por la creación de una política pública nacional de juventud. A pesar de estos y otros pasos hacia adelante, queda mucho camino por recorrer para la consecución del diseño e implementación de forma participativa de una Política Pública de Juventud.

Por su parte, las políticas públicas para la inserción laboral examinan las condiciones para orientar las acciones colectivas, interactuar con los diferentes actores sociales y políticos gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de mejorar los factores que permiten el ingreso al mercado laboral, como lo son los jóvenes en Colombia. Por esta razón, las políticas públicas de empleo plantean que los jóvenes tengan acceso a la formulación de dichas políticas para tener la posibilidad de decidir lo que es mejor para la comunidad y por ende llevar a término los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Para Sánchez (2017) la política pública Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 del cual se desprende el Trabajo Decente, el Ministerio de Trabajo planteó la necesidad de hacer un llamado a quienes ejercen la función de mandatarios a nivel local para que adopten las políticas en pro de mejorar y generar condiciones adecuadas para la inclusión laboral de las personas que están en edad de trabajar y, de esta manera, se aumente la productividad de las regiones y genere el crecimiento económico requerido dentro del territorio nacional.

En esta misma dirección se encuentra el programa “40 mil primeros empleos” del Gobierno Nacional que busca la inserción laboral de la población joven, mediante el cual el Ministerio de Trabajo, durante el año 2015, propició la vinculación laboral a más de quince mil jóvenes, gracias a la ruta de empleo para jóvenes y propuso para el año 2016, beneficios tributarios para aquellas empresas que acogieran las políticas de empleabilidad para los jóvenes.

A través del informe del Ministerio del Trabajo (MINTRABAJO, 2017), se señala que fueron alrededor de 55 mil jóvenes que se vieron beneficiados con la política “40 mil primeros empleos” para el año 2017, donde accedieron a trabajar de acuerdo con sus estudios. Asimismo, el informe plantea que la política del primer empleo ha permitido que los jóvenes se puedan desarrollar económicamente, debido a que:

- Desde el año 2016 se han logrado beneficiar a 3.366 personas, a partir de proyectos de empleabilidad que buscan promover mecanismos para la superación de barreras
- Se han colocado más de 793 mujeres, en el marco de las estrategias poblacionales de inclusión laboral desde el año 2014.
- Más de 147 mil jóvenes han encontrado un trabajo formal y digno, a través del Servicio Público de Empleo, logrando un incremento porcentual anual del 155%.
- Más de 329 mil personas víctimas del conflicto armado han accedido a servicios de gestión y colocación laboral, de las cuales 38.033 han sido colocadas; desde el segundo semestre del año 2015 se han contratado más de 8.200 trabajadores que desarrollaron actividades relacionadas con la construcción y/o rehabilitación de infraestructura física o vial, haciendo presencia en 166 municipios en el programa Pacto Agrario; y desde el segundo semestre del año 2016, se han contratado 773 personas a través de 34 proyectos en 22 municipios, beneficiando a más de 1.200 familias en el programa Manos a la Obra para la Paz, en alianza con el PNUD (MINTRABAJO, 2017, p. 23).

Esta información muestra los efectos que se vienen desarrollando con la empleabilidad de los jóvenes desde la institucionalidad del Estado, dejando ver que existen avances en materia de inserción laboral para este grupo poblacional en Colombia. El informe tiende a demostrar que el país está generando propuestas de desarrollo económico a partir de la inserción laboral de los jóvenes, lo que refleja un progreso económico, empresarial y de la fuerza productiva.

Sin embargo, Hoyos y Cabezas (2014) explican que se mantiene la tasa de desempleo para los jóvenes de un 16%, sobre un 32% de la población que se encuentra en edad de trabajar y que las dificultades para la inserción laboral se centran en:

(...) la problemática con el desempleo de los jóvenes no tiene que ver con las capacidades, conocimientos o aptitudes que ellos tuvieran para desempeñar un trabajo, sino por la falta de

oportunidades laborales para ellos, que desconocen la manera de encontrar empleo, sin mencionar el tema de la educación, a la cual no muchos cuentan con la posibilidad de tener una formación completa y adecuada (p. 4).

De esta manera, se permite evidenciar que las políticas públicas de empleo para los jóvenes son un intento para generar propuestas de reducción de la tasa de desempleo, la informalidad y el reemplazo de la informalidad, que dan cuenta de las condiciones sociales, económicas y políticas en las que se desenvuelve el mercado laboral.

En continuidad con la necesidad de implementación de estrategias para el empleo a los jóvenes, se promulgó la Ley 1780 de 2016 “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”. Esta ley pretende impulsar la generación de empleo a los jóvenes de 18 a 28 años en las empresas públicas y privadas, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, las condiciones laborales y el emprendimiento o la creación de empresas por parte de los jóvenes.

Para Hoyos y Cabezas (2014) la Ley 1780 de 2016 esboza una serie de incentivos y alivios tributarios para las empresas u organizaciones que promuevan la contratación de jóvenes, así como la creación de pequeñas empresas sobre todo en el sector rural, grupos étnicos y jóvenes inmersos en el proceso del postconflicto, donde se beneficie a la población más vulnerable.

En un intento de articular la empleabilidad y juventud, en cuanto a las políticas públicas de juventud implementada de manera local, se encuentran dos ejemplos, por un lado, el estudio realizado por Aguilar, Soto y Castaño (2015) haciendo referencia al municipio de San José de Cúcuta, y, por otro lado, la investigación realizada por Otálvaro y Vergara (2016) para el caso de Santiago de Cali. Estas investigaciones dan cuenta de la integración de la política pública de

participación de la juventud en los espacios democráticos promovida por el Estado, mostrando su diseño y ejecución en cada uno de los municipios.

En las políticas públicas de juventud en el Norte de Santander y Cúcuta se evidenció una articulación con la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil que expresaba una realización acorde para la inclusión de los jóvenes en la participación democrática en el ámbito político, social y cultural del departamento. Acciones políticas que debían de desplegar la participación de esta población para garantizar los procesos de transformación, renovación e innovación de las dinámicas del departamento, en especial Cúcuta que cuenta con la mayor población juvenil (Aguilar, Soto y Castaño, 2015).

El proceso de participación estuvo basado en la Ley 1622 de 2013 conocida como Ley Estatutaria de Juventud, que dio inicio a la creación de los Consejos Municipales de Juventud y su respectiva elección en Norte de Santander, pero se expresa un proceso de inactividad de la participación de la juventud en esta política pública. Este contexto ha llevado al diseño de una propuesta que incentiven la creación y la participación de los jóvenes de manera prolongada como lo fue “La Plataforma de Juventud” en San José de Cúcuta y en Labateca para el año 2014, que intenta asegurar la dinámica democrática como lo es el Consejo Municipal de Juventudes.

Aguilar, Soto y Castaño (2015) señalan que en el Norte de Santander existe una política pública de juventudes que no presenta operatividad, porque no contó con un plan de acción que tuviera en cuenta la formulación y su posterior aplicación de acuerdo al contexto social y político, por esta razón el impacto de esta política en la región es ineficiente.

Mientras que Otálvaro y Vergara (2016) explican que en la ciudad de Santiago de Cali se han generado procesos de avances y retrocesos en cuanto a las políticas públicas de juventud, pues

durante el periodo 2006-2013 las políticas de juventud en la ciudad no han sido lo suficientemente difundidas, lo que permite reconocer una débil participación y debate sobre las condiciones, necesidades y propuestas requeridas para esta población.

Así las cosas, se podría deducir que las instituciones estatales no se encuentran debidamente articuladas para llevar a cabo la política pública de juventud, es decir, no existe una transversalidad en el diseño y ejecución de los proyectos relacionados con el tema. En otras palabras, hace falta una articulación coherente entre las Secretarías Municipales y los grupos juveniles para generar propuestas de solución asociada con la generación de procesos de participación de la juventud en la ciudad.

De esta manera, las políticas públicas de empleabilidad expresan toda una argumentación legal que permite la viabilidad para su ejecución; sin embargo, se generan dos problemas en el proceso de ejecución que afectan el logro de los objetivos trazados: el primero corresponde a la discontinuidad de tiempo, es decir, no se desarrollan los planes diseñados en los tiempos establecidos; y el segundo que está estrechamente ligado al primero, es la asignación de recursos que faciliten la consecución de la política pública en su totalidad.

Para el caso particular del municipio de Candelaria en su Plan de Desarrollo “Candelaria Nuestro Compromiso 2012-2015” se planteó el tema de la empleabilidad a partir del “eje de desarrollo económico y competitivo”, mediante el cual se vincula la relación económica del sector agropecuario y desarrollo rural, el sector de turismo y el sector de transporte, diseñando objetivo estratégico sectorial que se describe a continuación:

Aprovechar las ventajas competitivas y la vocación agroindustrial de nuestro municipio, para fomentar el empleo y promover el desarrollo económico; además utilizar la inversión

pública como instrumento para lograr una reactivación económica y hacer de Candelaria un municipio atractivo para empresarios e inversionistas, creando un entorno propicio para la generación de empleo de calidad para su población (Alcaldía Municipio de Candelaria, 2012).

La propuesta de dicho Plan de Desarrollo 2012-2015, se articula a tres programas que buscan generar soluciones al problema de empleo en el municipio:

- i) El primero, es generar el incremento a la oferta de empleo donde se plantearon proyectos como la caracterización de la mano de obra, la capacitación de técnica para el empleo y el fortalecimiento del Banco de Empleo del Sena;
- ii) El segundo programa, corresponde al fortalecimiento de la empresa en el municipio, donde se esbozaron los proyectos en la caracterización del sector empresarial, la asistencia técnica en las medianas y micro empresas, las iniciativas del emprendimiento empresarial, la banca de oportunidades, la gestión de subsidios para los empresarios afectados por desastres naturales o antrópicos.
- iii) El tercer programa se encuentra la alianza entre el sector privado y público, trazando los siguientes proyectos de promoción de la Zona Franca para el municipio de Candelaria y el fortalecimiento del Comité Empresarial Municipal para coordinar la gestión sectorial (Alcaldía Municipio de Candelaria, 2012).

De esta manera, programas para la empleabilidad dirigida hacia los jóvenes del municipio no se encontraron diseñados dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Candelaria Nuestro Compromiso”. Se encuentra a la población juvenil articulada en las estrategias de seguridad donde se busca que estén incluidos dentro de los programas que favorezcan la solución de problemas en torno a la violencia, los factores de riesgos y la inseguridad. Así como también se encuentra incluida en los programas de salud y la atención de la población con enfoque diferencial y los

programas relacionados con la cultura, pero en términos de empleabilidad no se evidencian fortalezas administrativas.

En razón de lo anterior, evidenciando la falta de inclusión de la población juvenil en programas sobre empleabilidad durante el periodo administrativo 2012-2015, la Alcaldía Municipal de Candelaria procura atender un poco más esta situación con lo propuesto en su programa de gobierno para el periodo 2016-2019, en el que contempla algunas acciones direccionadas hacia los jóvenes como se presentará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO PARA JÓVENES, DESARROLLADOS POR LA ALCALDÍA DE CANDELARIA

La política pública sobre la formalización y generación de empleo para jóvenes articula los planes y programas que se van ajustando a los proyectos en cada lugar específico de acuerdo a su contexto. Como explica Roth (2010) si bien es cierto que existe una polémica conceptual sobre política, programas y proyectos, en América Latina la definición se acerca en que la “política pública está compuesta por uno o varios programas (de acción, de intervención) que llevan a decisiones más o menos concretas e individualizadas” donde la política pública se encuentra dentro de las orientaciones y acciones desarrolladas a partir de los programas que se reflejan en la concreción de los proyectos.

En este sentido, la Alcaldía de Candelaria, en su quehacer administrativo ha dispuesto algunos planes, programas y/o proyectos con el propósito de implementar su política de formalización y generación de empleo, identificados en la presente investigación y que se presentan a continuación.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Candelaria (2016) es un documento donde se expone el programa de gobierno del Alcalde de turno para implementar las estrategias políticas relacionadas que propenden por mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en el municipio, tanto en la cabecera municipal como en los corregimientos pertenecientes a su jurisdicción.

Dentro de los componentes de dicho Plan de Desarrollo se encuentra el diagnóstico, que describe las condiciones contextuales del campo social, económico, político y cultural del municipio para definir los programas y proyectos de acuerdo a su realidad, encontrándose las condiciones económicas relacionadas con el empleo, como, por ejemplo:

El fenómeno del crecimiento de Candelaria se debe entender de manera muy especial, pues no se ha dado todo en las zonas urbanas, y muchos menos en la cabecera del municipio. El modelo poli-nucleado de Candelaria ha generado un crecimiento discontinuo y desordenado en estos centros poblados del municipio, en gran parte este fenómeno se ha dado por las oportunidades laborales y oferta de vivienda que se han dado, especialmente en el corregimiento de Villagorgona y El Carmelo. La cabecera por el contrario ha tenido, y según la proyección DANE, tendrá un crecimiento mucho más lento de su población debido a que su clasificación del suelo actual hace que sea compacta (Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria, 2016: 20-21).

Estas condiciones sociales, económicas y geográficas permiten reconocer cómo se configura la sociedad dentro de este espacio geográfico, como lo es el municipio de Candelaria, e identificar que tienen relación con el crecimiento que permiten dar cuenta de las formas y efectos que se desarrollan en el municipio, así como el estado de las apuestas estratégicas del Programa de Gobierno, donde se expresa el futuro deseable al que se pretende llegar con las políticas públicas planteadas, desde el gobierno de turno en particular, para el proceso de empleo del municipio:

La generación de empleo y de ingresos para los habitantes del municipio tomando como eje detonador el emprendimiento y la innovación en el marco de las ventajas competitivas y la vocación dada por el ordenamiento territorial y la necesaria diversificación productiva del municipio para el desarrollo rural integral sostenible (Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria, 2016: 25).

Los Lineamientos Estratégicos contenidos en el Plan de Desarrollo, permiten identificar la intencionalidad de la Administración Municipal para llegar a los objetivos trazados en las propuestas planteadas:

MISIÓN. Contribuir con el desarrollo y la atención efectiva de las necesidades de la comunidad en concordancia con los fines esenciales del Estado, a través de la equidad, inclusión social, prestación de servicios públicos, un manejo transparente y eficiente de sus recursos, que permita el mejoramiento de la calidad de vida mediante un desarrollo económico, social y territorial sostenible.

VISIÓN. Candelaria en el 2019 será un municipio integrado regionalmente, competitivo, nodo de conectividad vial y de prestación de servicios, con inclusión social, equidad y educación; que fundamenta su desarrollo en la riqueza de sus recursos naturales y culturales, su ubicación estratégica y la participación ciudadana, garantizando la sustentabilidad ambiental, con una modernización de la gestión pública; generando oportunidades para su población en el marco de los procesos de desarrollo, en un territorio de paz (Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria, 2016: 29).

Dentro de la propuesta estratégica se considera la Misión y la Visión como ejes articuladores del proceso de desarrollo de los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales trazados en el Plan de Desarrollo Municipal. Ambos permiten identificar hacia dónde se quiere llevar al municipio desde la administración pública.

Así mismo, las estrategias de competitividad expresan los procesos que se desean alcanzar durante el periodo de gobierno, como por ejemplo algunas condiciones laborales y de educación:

MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL. La administración municipal orientará hacia el logro de altos niveles de gestión bajo principios de eficiencia, eficacia y transparencia, mejorar los procesos en la prestación de los productos y servicios que brinda a la comunidad a través de la creación de dos secretarías de despacho.

CAMPUS UNIVERSITARIO. La administración municipal será parte de un proceso articulador con el sector privado y el académico, dirigido a establecer en su territorio un escenario donde confluyan espacios o recintos universitarios de índole técnico, tecnológico y profesional que beneficien a la comunidad con el acceso a la oferta académica, además de brindar la oportunidad de escoger la carrera deseada como las diferentes apuestas económicas. Para ello brindará las herramientas institucionales y tributarias dirigidas a incentivar que las diferentes universidades del país se asienten en el territorio.

ZONA FRANCA. Dentro de los lineamientos establecidos en el programa de gobierno “Candelaria en la Ruta de Desarrollo”, la administración municipal establecerá acciones contundentes y necesarias de cara a incentivar y fomentar el asentamiento de nuevas empresas en el territorio, a través de la promoción de dinámicas tributarias atractivas dirigidas a dinamizar la generación de empleo y consolidar la inversión social. Para tal fin se han definido estrategias de competitividad y desarrollo económico encaminadas a la interacción público-privada para el desarrollo de actividades industriales de bienes y servicios y comerciales, donde la alcaldía municipal gestionará dentro del marco normativo, las exenciones tributarias, aduaneras y de comercio exterior que promuevan la construcción y puesta en marcha de una Zona Franca (Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria, 2016: 31-33).

Sin embargo, el actual Plan de Desarrollo Municipal si bien describe una propuesta estratégica para la formalización y generación de empleo a través de la vinculación de la innovación y el emprendimiento económico en el municipio, no permite evidenciar claridad sobre los métodos, estrategias y fundamentos que permitan llevar a cabo la propuesta del gobierno de turno desde la estrategia dispuesta para tal efecto.

Para el tema que nos ocupa, la construcción e implementación de la política pública de juventud, en relación con la formalización y generación de empleo para jóvenes en el municipio de Candelaria, Valle del Cauca, orientan los procesos y las decisiones relacionadas con las dinámicas del mercado laboral para la inserción laboral de los jóvenes en el municipio. Para Aguilar y Lima (2009), las políticas públicas están estructuradas desde las autoridades públicas y no gubernamentales para la intervención de un problema definido, como lo es el empleo para los jóvenes.

Es así como la política pública establecida en el Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria, expresa su carácter público donde reconoce a los distintos actores que se encuentran en la población, tal como lo explica Aguilar y Lima (2009), las dinámicas gubernamentales van construyendo el sentido propio de la política pública, al poder articular los distintos actores que se encuentran en la sociedad civil.

De esta manera, el problema de la pobreza en el municipio de Candelaria relacionada con el trabajo informal, estipulado en un 75,2% aproximadamente, se planteó como fundamento en el Plan de Desarrollo 2016-2019, para avanzar con el mejoramiento del empleo, teniendo en cuenta:

La generación de empleo y de ingresos para los habitantes del municipio tomando como eje detonador el emprendimiento y la innovación en el marco de las ventajas competitivas y la vocación

dada por el ordenamiento territorial y la necesaria diversificación productiva del municipio para el desarrollo rural integral sostenible (Alcaldía municipal de Candelaria, 2016).

Estas disposiciones reconocen la necesidad de responder por incentivar la inserción en el mercado laboral en Candelaria y que puedan resolver las problemáticas laborales, así mismo construir una concepción integral e integradora desde el plano político, social y económico desde el Plan de Desarrollo.

En esta dirección, el Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria 2016-2019 continúa su propuesta estratégica competitiva donde retoma la educación y el espacio de la Zona Franca como dinamizadores de la economía y productividad del municipio. La educación consiste en llevar a cabo programas y propuestas e incentivos tributarios a instituciones de índole técnico, tecnológico y profesional. Para el caso de la Zona Franca se planteó acciones de incentivo de instauración de empresas en el territorio para la generación de empleo en el municipio.

Igualmente, el Plan de Desarrollo propone como estrategia para el empleo de los jóvenes, desde la dimensión social y la dimensión económica:

- Dimensión Social

Objetivo Estratégico: Brindar acceso a la población en forma equitativa a las áreas del bienestar social que lleve a la aceleración del cierre de brechas sociales.

Tabla 1 Programa de la Dimensión Social del Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria

Sector	Nombre del subprograma
Política pública de juventud y goce efectivo de los derechos de los y las jóvenes en una cultura de paz.	Jóvenes en los procesos de desarrollo socioeconómico. Divulgación, evaluación y seguimiento a la Política Pública de Juventud.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Candelaria (2016)

- Dimensión Económica

Objetivo Estratégico: Dinamizar la diversificación y sofisticación del aparato productivo de Candelaria que permita llevar al municipio a mayores niveles de competitividad territorial.

Indicador de resultado: Tasa de desempleo

Línea base: 10.57 %

Meta de resultado: Disminuir en un (1) punto porcentual la tasa de desempleo.

Tabla 1 Dimensión Económica del Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria

Sector	Nombre del subprograma
	Banco de empleo

DESARROLLO ECONÓMICO	Escuela de Artes y Oficios de Candelaria
---------------------------------	---

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Candelaria (2016)

Estas propuestas buscan articular a los jóvenes en el mercado laboral del municipio y desarrollar un seguimiento desde el gobierno local. De tal manera que se evidencia que se buscó plantear solución al problema de la inserción laboral de los jóvenes en Candelaria desde las dimensiones económicas y sociales como dispositivo de acción dentro de la política municipal.

Así pues, tanto en la Tabla 1 como en la Tabla 2, se expresa la necesidad de articular a los jóvenes de Candelaria a procesos educativos y socioeconómicos que contribuyan a la inserción laboral de manera formal contrarrestando el desempleo y la informalidad en el municipio.

4.1 Programa de empleo con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA

En la práctica, la política pública de juventud en el municipio, especialmente en el tema de empleabilidad, se direcciona a partir de las propuestas y acciones desde la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico de Candelaria y con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, como se describe a continuación:

Recepciono las hojas de vida para el banco de empleo municipal, entonces cuando las empresas o las diferentes agencias nos solicitan, según el perfil que tenga la persona, entonces así mismo enviamos las hojas de vida. Y también el programa de escuelas, artes y oficios, que es donde yo solicito los cursos del SENA, entonces según la población lo que requiera.

Con el SENA Palmira, solicitamos por medio de oficio y entonces ellos nos responden y se realizan los cursos complementarios y algunos técnicos, desde los requerimientos que hace la

comunidad... Si necesitamos un curso de tallado en madera o en procesos cárnicos o de lácteos, entonces así mismo... o el SENA nos ofrece cursos y entonces nosotros hacemos la convocatoria y ya las personas que quieren hacerlo entonces. Cuando hacemos descentralizaciones o las mismas personas se acercan acá a la oficina.

En los corregimientos, en los diferentes corregimientos de aquí de Candelaria, a veces con la Alcaldía, con el Alcalde o nosotros hacemos del banco del empleo, también así (Entrevista, Yeimi Ramírez, febrero 15 de 2018).

Se puede observar que, la propuesta diseñada en el Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria 2016-2019 para la inserción laboral de los jóvenes desde la administración municipal, su implementación solo queda en la relación con el SENA y con el banco del empleo. Estas acciones, como explica Mejía (2012) no presentan una coherencia entre el proceso de formulación, implementación y evaluación con la integración de la parte empírica para establecer dinámicas adecuadas al contexto social y económico en el que se encuentra el problema.

Dichas estrategias para la inserción laboral que se desarrollan en el programa Banco de Empleo Municipal, tienen como objetivos principales:

- Promoción y socialización del Banco de Empleo Municipal BEM a la comunidad.
- Atención a la comunidad interesada en acceder al Banco de Empleo Municipal.
- Visitas a empresarios del sector para promover la estrategia del banco de empleo Municipal.
- Registro de usuarios en la base de datos del Banco de Empleo Municipal.
- Postulación del usuario a la vacante de acuerdo a su perfil y oferta laboral disponible.

- Gestión de capacitación y/o formación ante entidades aliadas en temas como presentación de hoja de vida, rutas de empleo, prueba psicotécnica, entrevista y legislación laboral, dirigida a usuarios del banco de empleo Municipal.
- Elaboración de informe para evaluación del servicio ofertado a los usuarios del banco de empleo.
- Procesamiento y evaluación del informe para estimar el impacto del banco de empleo Municipal y cumplimiento de metas.
- Archivar documento aprobado (Sistema de Gestión de Calidad, 2017).

Este programa del Banco de Empleo es un despliegue del Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria (2016) desde la dimensión económica que busca dar cuenta del plan estratégico diseñado para mejorar las condiciones económicas y laborales del municipio. Así mismo, busca atender las necesidades de la población en edad activa para laborar, que les permita un acceso al mercado laboral con el apoyo del Estado.

Estas disposiciones hacen parte de lo que llama Farné (2009) el “criterio de inclusión” que plantea el gobierno de turno para intervenir en el problema de la inserción laboral, sin embargo, conforme lo planteado, se evidencia tal programa no cuenta con aportes claros para la implementación o ejecución de la política pública en la realidad laboral. Aunque se reconoce que se ha propendido por una articulación con las empresas del sector y con estrategias educativas, buscando abrir espacios para el ingreso al mercado laboral de los jóvenes en Candelaria de manera específica.

4.2 El plan de gobierno del empleo de juventudes de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico de Candelaria

Ahora bien, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico de Candelaria retoma el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, donde su diseño planteó la reducción del desempleo de los jóvenes, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 2 Planificación de la Secretaria de Medio Ambiente

NOMBRE DEL PROGRAMA	INDICADOR DE RESULTADO	LINEA BASE	META DE RESULTADO
Desarrollo Económico	Tasa de Desempleo	10.57%	Disminuir en 1 punto porcentual la tasa de desempleo del municipio

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico (S/F)

Además, señaló las metas y objetivos trazados para esta política pública, como se presenta a continuación:

Tabla 3 Programa, objetivos e indicadores de los subprogramas

NOMBRE DEL PROGRAMA	NOMBRE DEL SUBPROGRAMA	INDICADOR DE PRODUCTO	META DE PRODUCTO
---------------------	------------------------	-----------------------	------------------

Desarrollo Económico	Banco de Empleo	Número de personas vinculadas al banco de empleo Municipal	2000 registradas y/o vinculadas al banco de empleo Municipal	personas
	Escuela de Artes y Oficios de Candelaria	Porcentaje de capacitaciones en educación para el trabajo, de acuerdo a la demanda del sector laboral Municipal	de Realizar el 100% de capacitaciones en educación para el trabajo, de acuerdo a la demanda del sector laboral Municipal	
	Emprendimiento, innovación y competitividad	Porcentaje de los proyectos radicados en el programa de emprendimiento del Municipio	Ejecutar al menos el 10% de los proyectos radicados en el programa de emprendimiento del Municipio	

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico (S/F)

De acuerdo a lo anterior, tanto la tabla 3 como la tabla 4, señalan las expresiones estratégicas que se busca alcanzar en el programa de gobierno de Candelaria y se encuentran dispuestas dentro del actuar del Municipio propuesto en su Plan de Desarrollo 2016-2019, es decir,

las disposiciones hacia el futuro desde los elementos de la línea base y del indicador de producto hacia lo que se quiere lograr con las descripciones de las metas de resultados.

La puesta en marcha de los planes de gobierno de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, programó las metas desde sus perspectivas políticas y administrativas de acuerdo a las necesidades de inserción laboral de los jóvenes, las cuales deben disminuir el desempleo en el municipio como se expresa a continuación:

Para la ejecución de los subprogramas, se debe disminuir en un punto porcentual (1%) la tasa de desempleo del municipio:

- 6223 personas que buscan trabajo corresponden al 10,57% (Tasa de Desempleo del Municipio)
- 1% corresponde a 588 personas (en el cuatrienio)
- $588/4 = 147$ aproximadamente por año

Vincular alrededor de 150 personas a nivel laboral por año. Hasta el momento lo que va corrido de la administración se han empleado 546 personas (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, s/f).

Asimismo, la planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico está relacionada con el Plan de Desarrollo del Municipio de Candelaria 2016-2019, ajustando el programa de emprendimiento, innovación y competitividad que permite iniciar los procesos de mejoramiento de la oferta de empleo del municipio a través del SENA y las universidades que se articulen en la cualificación de la mano de obra.

De acuerdo con lo planteado, se puede inferir entonces que se busca generar proceso de inserción laboral para los jóvenes y establecer aportes en el campo económico del municipio. Esta intención, por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico abarca los distintos actores que dinamizan los procesos económicos de Candelaria teniendo en cuenta la educación con la interacción con el SENA y las universidades desde sus programas tecnológicos o profesionales en modalidad semipresencial, identificando las condiciones y capacidades de las empresas que están en la zona periférica del municipio y dentro de él, y la articulación con la institución de la Cámara de Comercio de Candelaria para gestionar el fortalecimiento empresarial.

En estas estrategias de la institución gubernamental del municipio, plasmó las propuestas diseñadas a nivel local y que deberían ser adoptadas para mejorar y generar condiciones adecuadas de inserción laboral de los jóvenes y promover la productividad económica y social de este grupo de personas, así mismo, plasmó la necesidad de fomentar un plan de acción que estimulara la economía del municipio de Candelaria y la generación de empleo de los jóvenes, como se describe a continuación:

La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico dentro del gobierno de la Alcaldía de Candelaria – En la Ruta del Desarrollo, en cabeza del Señor Alcalde Yonk Jairo Torres, busca aprovechar las ventajas competitivas y la vocación agroindustrial de nuestro municipio, para fomentar el empleo y promover el desarrollo económico; además utilizar la inversión pública como instrumento para lograr una reactivación económica y hacer de Candelaria un municipio atractivo para empresarios e inversionistas, creando un entorno propicio para la generación de empleo de calidad para su población (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, s/f).

Lo anterior evidencia que el gobierno municipal de Candelaria ha diseñado acciones dirigidas a promover el empleo para los jóvenes del municipio partiendo de la política nacional,

como explica Mejía (2012), direccionada desde el enfoque social de derecho, administrativo y burocrático, donde la toma de decisiones para ser ejecutadas, se articulan con el SENA y las Universidades dentro de los programas académicos y la Cámara de Comercio, pero sin contar con la expresión o participación de los mismos jóvenes.

4.3 Política pública de juventud en Candelaria

El diseño de la Política Pública de Juventud en Candelaria (2017) presenta las necesidades que son atribuidas hacia la población joven del municipio, la cual es descrita desde la Alcaldía de Candelaria y un equipo técnico de la OIM y el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” retomando la Ley 1622 de 2013. En esta dinámica se definió la política pública como “Juventud es mi Territorio” siendo una ruta para promover, evaluar y fomentar procesos de formulación o actualización de la Política Pública de Juventud (2017).

La metodología que se plantea en la Política Pública de Juventud se expresa en cuatro etapas descritas de la siguiente manera:

1. La juventud es tema en mi territorio:

- Crear conciencia sobre la importancia del tema juvenil en el territorio.
- Identificar los actores relevantes, sean estos del gobierno local, la sociedad civil y academia y crear un grupo dinamizador local de la política.

2. ¿Quiénes somos los jóvenes en mi territorio?

- Desarrollar sesiones de diagnóstico técnico, donde el grupo dinamizador en cabeza de una persona que desempeñe el rol de asesor técnico y haciendo uso de las herramientas técnicas

de caracterización institucional, territorial y de planeación disponible al público en la plataforma JUACO.

3. La juventud es mi plan en el territorio

- Generar un diálogo intersectorial integrado por las diversas secretarías, organismos de cooperación o entidades del orden nacional que tengan interés, competencias y responsabilidades en el tema de juventudes.

4. Mi voz por la juventud de mi territorio

- Proponer una estrategia de comunicación y divulgación de la Política Pública de Juventud, la meta es que se conecte con la sociedad y ganando visibilidad y posicionándose en la agenda pública, para que logre incidir en la toma de decisiones no sólo de la administración pública, sino de la comunidad y la juventud.

En el documento de la Política Pública Municipal de Juventud (2017) de Candelaria, se señala que desde el año 2013 no se han desarrollado las elecciones del Consejo Municipal de Juventud, debido a las dificultades de plantear, asumir y generar interés a los procesos electorales por parte de los jóvenes. De allí que se pregunte sobre la participación de la juventud desde la institucionalidad del Consejo de Juventudes en la elaboración de la Política Pública de Juventud.

La educación, es un componente dentro de las Políticas Públicas de Juventud que da cuenta de las mejoras en el capital humano de la sociedad y que se expresa para mejorar la calidad de vida de este grupo poblacional. En esta medida, la educación profesional es un eje dinamizador que se articula con los planes y programas a nivel nacional como por ejemplo “Ser pilo paga”; las estrategias para impulsar la educación superior como los subsidios en las matrículas y la implementación de rutas de buses para garantizar el traslado de los estudiantes a la universidad.

Cabe señalar que, las dificultades que se presentan para el acceso a la educación superior expresadas en la Política Pública de Juventud (2017) del Municipio de Candelaria, tiene dos causas relevantes, siendo la primera el hecho que solo existen dos sedes universitarias que es la Universidad Autónoma de Occidente a nivel tecnológico y la Universidad del Quindío con sus programas semipresenciales; y la segunda, es el desplazamiento en que deben incurrir los jóvenes estudiantes hacia otros municipios, como lo son Cali y Palmira, donde se encuentran concentradas las instituciones universitarias.

En este contexto, se crea la Política Pública Municipal de Juventud para el municipio de Candelaria “Candelaria joven, bonita, diversa, cultural y en paz” por parte de la Alcaldía Municipal de Candelaria. Esta Política Pública se encuentra diseñada y actualmente en ejecución dentro del contexto municipal del desarrollo y paz, articuladas a la Ley 1622 de 2013 y la Ley 1885 de 2018. Así mismo, esta Política Pública se encuentra definida en el Acuerdo No. 016 de octubre 08 de 2017 (Política Pública Municipal y Sistema Municipal de las Juventudes, 2017).

La Alcaldía Municipal de Candelaria, a través del Acuerdo 016 de 2017 planteó como finalidad el de adoptar la Política Pública Municipal de Juventud y el Sistema Municipal de las Juventudes “Candelaria joven, bonita, diversa, cultural y en paz”, donde se expresó como objetivo de la política:

Artículo Tercero. Es el objetivo de la Política Pública Municipal de Juventud establecer el marco normativo Municipal, para el desarrollo integral de los y las jóvenes, el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil, social y público, el goce efectivo de derechos y responsabilidades de los y las jóvenes fundamentado en la constitución y, teniendo en cuenta los enfoques de derechos humanos, diferencial de poblacional, territorial, de desarrollo y seguridad humana, y la paz como un derecho y un deber obligatorio cumplimiento a través de la

implementación de las dimensiones de desarrollo material, relacional y político (Acuerdo 016, 2017).

En ese sentido, en la Política Pública se encuentran descritas las motivaciones políticas y sociales que están relacionadas con el mundo laboral, como por ejemplo el concepto de “desarrollo integral” y “desarrollo” que da cuenta del entorno económico. De allí que se despliegue para el entorno económico la Dimensión Material contenida en los Artículos 4 y 5 del Acuerdo 016 de 2017, donde se expresan dos elementos:

- i) Lineamiento 1, definido como “acceso a bienes y servicios sociales de los y las jóvenes de Candelaria”; y
- ii) Lineamiento 2, con “las condiciones que mejoren el acceso a la vida laboral de los jóvenes de Candelaria” (Acuerdo 016, 2017) y tiene por objeto:

(...) brindar oportunidades de acceso dignas, decentes y legales que favorezcan el empleo y emprendimiento de los y las jóvenes del Municipio, facilitando el acceso a capacitaciones, capital económico, materia prima y acompañamiento por las diferentes entidades públicas y privadas; además, procura garantizar a los y las jóvenes recién graduados el acceso al mundo laboral, en el que se prioricen en las empresas del Municipio profesional de la misma región (...) (Acuerdo 016, 2017, Artículo Quinto).

Para el acceso del mercado laboral se plasman propuestas desde el “emprendimiento”, que como señala Carrillo y Cortes (2016), apuntan a contrarrestar la problemática del desempleo, la violencia y los problemas sociales en que encajan a los jóvenes dentro del diseño y planteamiento de la Política Pública de Juventud, ya que se enfatiza en el “desarrollo integral” y las condiciones de mejoras sociales y económicas plasmadas en el objetivo de la Política Pública.

CAPÍTULO 3

5 DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS LOCALES CON RESPECTO A LA EMPLEABILIDAD JUVENIL, EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA, PERIODO 2012 - 2017

El presente apartado se desarrollará bajo el enfoque de Top-Down para el análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud Municipal de Candelaria con relación al tema de formalización y generación de empleo juvenil en el periodo 2012 - 2017, de acuerdo a la información recabada y el proceso de formulación de la misma con base en el comportamiento de los gobernantes y los grupos de objetivos orientados a la decisión política, para explicar el cumplimiento de los objetivos de la política en el corto, mediano y largo plazo, y así determinar los principales factores que han incidido en la política y en sus resultados.

Se puede afirmar que la conducta de los funcionarios encargados de la implementación de la política pública apunta a la ejecución de estrategias que permitan la implementación, desde una lógica de arriba hacia abajo. Así, las decisiones de la Oficina de Juventud Municipal, en adelante OJM, se toman teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley Estatutaria 1622 del 2013, donde se estipulan los principios de las políticas públicas de Juventud hacia lo que debe direccionarse para todas sus etapas entre ellas la de implementación, tales como: la integralidad, proyección, complementariedad, descentralización, evaluación, difusión, territorialidad, participación y corresponsabilidad.

Al respecto, la formulación e implementación de la Política Pública Municipal de Juventud de Candelaria fue en el año 2017, por lo que se debe entender que es una política “joven” o reciente,

que se encuentra en plena fase de implementación a cargo principalmente de la OJM, responsable de coordinar las actividades de la fase de implementación, siendo una de ellas la difusión, darla conocer a las demás dependencias de la Alcaldía relacionadas con el tema de juventud y a todo el conjunto de la población civil que no forma parte de las organizaciones juveniles, de acuerdo con lo sancionado en el Artículo 14 de la Ley 1622, así lo refiere la coordinación de la OJM:

Aunque quiero hacer algo, en la dimensión política hay un tema que plantea eso. Entonces me tocaría ir a mí a contarles a los funcionarios públicos. Porque hay distintos espacios entonces yo tengo... mira te voy a mostrar acá... tenemos una tarea titánica de que la gente... por eso la implementación de la política pública es progresiva, vamos subiendo, por eso es un proceso, yo siempre les digo esta no es la política pública, esto no es, esto es una herramienta, esto es un instrumento, esto nos dibuja la cancha donde vamos a jugar porque el proceso de política pública, la política pública no es un documento, es un proceso y el proceso lo están haciendo los chicos, los muchachos en la esquina, en el colegio, ustedes que tienen acciones que van dirigidas hacia los jóvenes, eso es la política pública, ese proceso y esas acciones que estamos haciendo nosotros (Ricardo Nieto, Coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018).

Como se puede observar, la OJM está difundiendo la política pública municipal de juventud a través de la capacitación a los demás funcionarios de las Secretarías, ya que se entiende a la política pública como una herramienta cuya implementación es un proceso que se traduce en las acciones que se encuentra desarrollando la OJM paulatinamente con la participación de Secretarías como la Secretaría de Desarrollo Social y Programas Especiales y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, entre otras. Teniendo en cuenta los temas que preocupan a la juventud en correspondencia con los principios de descentralización y desconcentración, la toma de decisiones y por tanto, la implementación, no depende de una sola dependencia de la entidad territorial; integralidad y complementariedad, en la medida que las diferentes Secretarías abordan

uno o varios aspectos distintos del ser joven en el reconocimiento de las particularidades de cada contexto, lo cual involucra las políticas intersectoriales que manejen, pero enfocado en la juventud.

En esa dirección, a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico le compete todo lo relacionado con la situación de empleo de la juventud en el municipio de Candelaria, así, su actuar en el marco de la política pública está determinado por el Plan Estratégico de Implementación de la misma, que se corresponde con las tres Dimensiones de la PPMJ: Material, Política y Relacional, donde se encuentran establecidas las acciones respecto a temas específicos. En el caso del empleo, se encuentra en la primera dimensión, así lo refiere la Coordinación de la OJM:

La política pública tiene pues en el acuerdo, tú encuentras una estructura de un objetivo, unos principios y un componente estratégico. El componente estratégico básicamente son tres dimensiones que son, que responden a una teoría de desarrollo, tres dimensiones: *material, relacional, política*. Si vemos en la dimensión material, la dimensión material hace referencia en el lineamiento dos específicamente a los temas de acceso a desarrollo económico, o sea, esas son las líneas de la política pública porque es lo que dijeron los jóvenes que es lo que se necesitaban. Cómo le podemos dar respuesta institucional nosotros a eso, a partir de las líneas y lo que tenemos en plan de desarrollo que sale mucho por Medio Ambiente de gestiones que se puedan hacer con el sector privado, de cómo podemos realmente materializar esos lineamientos que tenemos hoy aquí porque no nos quedamos solamente con lo que tenemos en la administración. Le tocaría a Medio Ambiente y Desarrollo Económico que es la encargada pues o la que tiene esa competencia. Qué es lo que hice yo y qué es lo que tenemos en el momento, resulta que hay que construir un plan estratégico de implementación. Yo ya me había adelantado, entonces lo que hice fue construir un instrumento, una matriz donde yo tengo transversalizados líneas del plan de acción que tocan temas de juventud y las líneas de acción o los lineamientos pues de la política pública trabajo aleja totalmente a un

joven que tenía o había pensado un plan de vida alrededor de un tema social y comunitario. Porque muchas veces llevar el arroz a la mesa, la sopa a la mesa, pues prima más en las familias que quedarse uno volteando y dando carreta en estos temas que son muy difícil poderlos materializar y poder decir “miré yo hice proyecto de vida o yo hice mi vida alrededor de esto que me pensaba”. Y eso es lo que pretendemos con eso de la política pública (Ricardo Nieto, Coordinador de la Oficina de Juventud del Municipio de Candelaria, 2018).

La dimensión material se compone de dos lineamientos que aportan al cumplimiento del objetivo de la PPJM:

Establecer el marco normativo municipal para el desarrollo integral de los y las jóvenes en el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil, social y público, el goce efectivo de los derechos y responsabilidades de los y las jóvenes fundamentados en la Constitución y, teniendo en cuenta los enfoques de los derechos humanos, diferencial, territorial, desarrollo y seguridad humana y la paz como un derecho y deber de obligatorio cumplimiento a través de la implementación de las dimensiones de desarrollo material, político y relacional (capítulo III, Política pública municipal de juventud de Candelaria, 2017).

Dichos lineamientos se expresan de la siguiente manera:

- i) Acceso a bienes y servicios sociales para los y las jóvenes del municipio, que en lo relacionado con la empleabilidad busca la mejoría de la educación, de ahí que la acción radica en que se amplíe, garantice y facilite el acceso al sistema educativo en secundaria, media, programas de formación a nivel técnico, tecnológico y profesional, en especial para los y las jóvenes con discapacidad, víctimas de conflicto armado y grupos étnicos del casco rural, que implica mejorar la calidad de la educación a través de estrategias que permitan implementación de nuevos programas educativos.

- ii) Condiciones que mejoren el acceso a la vida laboral de la juventud, que tiene como propósito brindar oportunidades de acceso dignas, decentes y legales en favor al empleo y emprendimiento mediante el fácil acceso a capacitaciones, capital económico y materia prima, con el apoyo de las diferentes entidades del sector público y privado. También busca garantizar a la juventud recién egresada de la educación superior el acceso al mundo laboral en las empresas del municipio y la región a través de las siguientes líneas de acción:
- a) Impulsar el acompañamiento, apoyo a procesos de iniciativas y emprendimientos juveniles por medio de formación y capacitación para incrementar la productividad y competitividad.
 - b) Construir estrategias de generación de ingresos para la juventud a partir del aprovechamiento de los recursos naturales.
 - c) Promover alianzas entre el sector público y privado para lograr ampliar el acceso al empleo en condiciones dignas y buena remuneración.
 - d) Promover estrategias dirigidas a la juventud recién egresada de la educación superior para el acceso al mundo laboral, priorizando las empresas del municipio.
 - e) Brindar apoyo técnico y económico a los proyectos e iniciativas de los grupos juveniles con base en sus necesidades particulares.
 - f) Generar acciones que potencialicen el talento humano de la juventud con énfasis en el desarrollo de la mentalidad innovadora y productiva (Capítulo IV, Política pública municipal de juventud de Candelaria, 2017, p. 22-24).

Las líneas de acción del segundo lineamiento están planteadas de conformidad con lo sancionado por la Ley estatutaria 1622 de 2013 en su Artículo 8 “*Medidas de Prevención, Protección, Promoción y Garantía de los Derechos de los y las Jóvenes*” en los numerales 1, 2, 3, 5, 10, 24, 26, 27, 29 y 30 de las Medidas de prevención, orientados a la oferta y garantías de una educación de calidad para el trabajo y para el diseño e implementación de medidas que permita a

la juventud ingresar al mercado laboral a través de la creación de entidades para el empleo, esto implica capacitar a los funcionarios encargados de atención al público y atender los temas de la juventud en el reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos de deberes y derechos.

Cabe resaltar que el Artículo anterior señala la importancia de la relación Estado y sociedad civil en su conjunto, por lo tanto, no involucra únicamente a los y las jóvenes, sino a las empresas del sector público y privado para su realización, lo cual corresponde con el Artículo 8 de la Ley 1780 de 2016 “Promoción de empleo y emprendimiento juvenil”, donde las entidades estatales encargadas de administrar y desarrollar programas de emprendimiento y su política, deberán fortalecer su presencia institucional con el propósito de incentivar, promover empleo y el emprendimiento de los y las jóvenes.

La investigación utilizó la entrevista a funcionarios del Estado como lo fueron Ricardo Nieto quien tiene el cargo de Coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, siendo éste la información más cercana con la implementación relacionada entre el diseño y la implementación de la política pública de juventud en el municipio. Otra entrevistada fue la Concejal del municipio de Candelaria para el periodo 2016-2019, Yuli Viviana Berrio, fuente que permite la identificación de las políticas públicas en la población juvenil reconociendo los impactos en esta población.

Para el caso de la población joven se entrevistó a Jhon Edison Mina quien labora como coordinador de los Gestores para la Paz por las Naciones Unidas, y a Brillid Velásquez, joven que estuvo en el proceso de planificación y puesta en marcha del Consejo de Juventudes en Candelaria.

5.1 Condiciones educativas y sociales de la implementación de la política pública de juventud con relación a la empleabilidad

El gobierno local de Candelaria ha centrado su gestión en el aspecto de empleabilidad de los y las jóvenes desde la mirada del emprendimiento, pero con empresa privada, así como en su momento lo hizo como institución pública con el propósito de generar empleos para garantizar el acceso al mercado laboral a todos y todas las jóvenes con la primera experiencia de trabajo, así lo ilustra la coordinación de la OMJ:

Nosotros desde las secretarías montábamos los requerimientos que teníamos para que vinieran jóvenes que están finalizando su etapa académica bien sea técnica, tecnológica o profesional. Es decir, son los jóvenes en los puestos públicos, tenían una remuneración de un salario mínimo más todas las prestaciones de ley, hacían la práctica durante seis meses o un año en caso que fuera, para los que hacen judicatura, hacían un año. Entonces yo me puse en eso con la caja de compensación de Comfandi y empezamos a montar perfiles que ellos necesitaban para la contratación de jóvenes, aquí montamos trabajador social, Medio Ambiente montó ingenieros de medio ambiente, de agricultura [...] eso como práctica laboral remunerada y que les sirviera como la experiencia (Ricardo Nieto, Coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018).

En el corto plazo, las actuaciones de gobierno local se han orientado a la generación y formalización del empleo, en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos y responsabilidades de los y las jóvenes en el marco del objetivo de la PPJM, de modo que hubo acercamiento a la empresa privada del municipio para generar empleo, trabajando de la mano con la Caja de Compensación Comfandi para la creación de ese propósito, que estuvo dirigido a jóvenes egresados de la educación técnica, tecnológica y superior.

Sin embargo, el municipio no cuenta con ciertos profesionales como es caso de los trabajadores sociales, pero, aun así se logró la tarea desde el sector público, donde algunos de los jóvenes que cumplían con los requerimientos de los perfiles obtuvieron su primer experiencia laboral, mientras que otros el proceso de práctica profesional, técnica o tecnológica fueron remuneradas y reconocidas como primer empleo como lo señala el Artículo 8 de la Ley 1780 de 2016 acerca de la “Promoción del Empleo y el Emprendimiento a través del Mecanismo de Protección al Cesante”, donde la participación de las cajas de compensación es dictaminado en el parágrafo primero. Así el gobierno local de Candelaria dio cumplimiento a las líneas de acción B y C del Lineamiento Dos en la Dimensión Material de la PPJM, crea un programa para la generación y formalización de empleo para la juventud en el último periodo de estudio y los recién egresados.

El programa de generación y formalización de empleo, visibilizó en cuanto a la empleabilidad la necesidad del municipio de mejorar el portafolio de educación articulando la oferta de carreras profesionales pertinentes para el desarrollo del mismo. Cabe recordar que en Candelaria los jóvenes solo cuentan con el SENA, la Universidad de Quindío y la Universidad Autónoma de Occidente. Se hace evidente con bastante fuerza una incompatibilidad entre las preferencias de los jóvenes y los perfiles que requiere el desarrollo del municipio, una de las entrevistadas manifiesta que:

Educación y empleo deben hablarse para saber en qué se están educando los jóvenes, para saber en qué se van a emplear. Entonces hay una oferta en educación, pues porque hay una oferta, sí, pero yo creo que volvemos a lo mismo de las necesidades, o sea, yo voy a sacar la capacitación de agropecuario, de huertas, cuando los chicos no quieren eso, cuando a los chicos no se les ha preguntado si quieren esa oferta. Entonces yo creo que sí se puede hacer un ejercicio como de

análisis, de diagnóstico, de buscar esa necesidad de en qué quiere capacitarse el joven, en electrónica... (Brillid Velásquez, joven habitante del municipio, 2018)

Es interesante la expresión “los jóvenes no quieren eso” refiriéndose a sus preferencias educativas, y lo es porque esconde algo más profundo. Detrás de dicha expresión encontramos una visión paradigmática del desarrollo que asocia lo urbano con lo moderno y lo rural con lo atrasado, muchos jóvenes entonces añoran desempeñarse en actividades, profesiones u oficios ligados absolutamente al entorno urbano, sin embargo, a pesar del asentamiento de algunas industrias en el municipio, el sector rural, agroindustrial también ofrece amplias oportunidades de generar empleo, por lo cual constituye un reto fundamental recuperar la valorización positiva respecto a lo rural.

Para Oliván (s/f) se requiere una inversión en la educación que permita generar un capital humano acorde con las necesidades actuales, donde se tiene en cuenta tanto los avances técnicos y tecnológicos, como las condiciones socioculturales de los jóvenes para fomentar la transición hacia el mercado laboral con las habilidades y herramientas necesarias.

En esta misma línea, otra de las entrevistas deja entrever la falta de proyección y crecimiento profesional a futuro por una necesidad o deseo de generar ingresos de forma inmediata.

(...) entonces ellos ven esas dos oportunidades, o salir a estudiar, pero dicen: bueno ¿y la plata?, entonces dicen, primero me consigo la plata trabajando hacia atrás (hacia las ladrilleras), y se devuelven y se devuelven y se vuelve el aprendizaje porque en una ladrillera no les va a salir para ir a estudiar, o hay oportunidades también que estudien los sábados y pues les pagaron y van a estudiar nocturno; pero ya después que cogen el dinero no estudian porque se van a tomar o se van a consumir, porque prácticamente el 50 o 60% de personas que trabajan en el ladrillo son

consumidores, eso los motiva a trabajar más rápido y pues ya ahí se entiende. (Jhon Edison Mina, joven del municipio de Candelaria, coordinador de los Gestores para la Paz por las Naciones Unidas)

En ese sentido, la posibilidad de que los jóvenes de Candelaria ingresen al mundo laboral está fuertemente condicionada por factores personales y contextuales relacionados con lo social, económico y político, en la medida que son limitantes de las oportunidades para conseguir un empleo en condiciones dignas y permanecer (Pérez, 2013) en este sin tener que salir del municipio a buscar nuevas y mejores ofertas educativas y de empleo, lo cual afecta principalmente a aquellos jóvenes residentes en el casco rural y los procedentes de minorías étnicas.

Por lo tanto, la empleabilidad en Candelaria depende de diversos factores, de la demanda como también de las características de las vacantes, el territorio, las políticas de empleo, (Oliván, s/f) la voluntad política de gestionar acuerdo con la empresa privada en el marco de lo establecido en la Ley 1780 de 2016 y la Ley 1429 de 2010, que responden a la situación socialmente problemática de la juventud colombiana. Este último aspecto referido a la implementación de las políticas públicas, reviste de gran importancia, y es que, a pesar de los esfuerzos que se manifiestan desde la administración local, otros actores advierten la insuficiencia de la actuación de la administración para atender la problemática.

El tema de empleo, eso también me preocupa...lastimosamente no he visto que la administración se haya comprometido al 100% con ese tema. Los he visto como con pañitos de agua tibia, la verdad no los he visto enfrentando el problema de raíz, una solución inmediata a esta problemática, la verdad creo que se han quedado cortos, les ha faltado, si han tenido la iniciativa, no sé cuál ha sido el error en la planificación en esa iniciativa, pero de alguna manera corto ese tema y lo digo porque

es que yo recorro comunidades, yo escucho a diario los jóvenes (Yuli Viviana Berrio, Concejal del Municipio de Candelaria, 2016-2019).

La de juventud es una política recientemente promulgada en el municipio de Candelaria, por lo que se entiende así que sus frutos no se materialicen aún en la manera en que los diversos actores quisieran; sin embargo, parece haber una preocupación por los alcances de los programas y proyectos.

Mira. Si para una persona que es artista como yo es complicado conseguir empleo, yo no me imagino a una persona que tenga un estudio que la gente considera que es el empleo adecuado, por ejemplo, que haya estudiado administración o que haya estudiado contabilidad, no hay... en nuestro Municipio contamos con muy pocas empresas, pero afortunadamente contamos con empresas que permiten una empleabilidad a jóvenes. Pero no cumple con la función de poder operarlos a todos, entonces a muchos de nosotros nos toca viajar a Cali, viajar a Palmira, viajar a partes que nos queden aldeañas para poder emplearnos... sí, hay una oferta para los jóvenes del Municipio pero yo creo que esa oferta se queda pequeña, esa oferta se queda corta porque ofrecen a sectores específicos, o sea, siempre la oferta va a partes muy específicas del municipio y no llega a todos los corregimientos, o sea, la oferta debería poder llegar y poder acceder de muchas personas, porque en todos los corregimientos tenemos jóvenes (...) (Brillid Velasquez, joven habitante del municipio, 2018)

A lo largo del presente apartado se ha dado cuenta del comportamiento del gobierno local y el cumplimiento del objeto de la PPMJ en el corto plazo, donde ha quedado claro que es una política “joven”; sin embargo, las condiciones sociales, políticas, económicas, demográficas del municipio de Candelaria, muestran en cuanto al tema de empleabilidad que la educación y la voluntad política de los funcionarios públicos competentes en el tema de empleo representan un

reto dentro de lo que implica ser joven en el marco de leyes 1780 de 2016, la 1429 de 2010 y la Ley estatutaria 1622 de 2013.

En este sentido, Leyva y Tabares (2015) explican que en el proceso de implementación se puede dar las intenciones o voluntades de las personas que representan al Estado para buscar soluciones, pero se mantiene la pugna del poder para mantener la dirección de los procesos relacionados con la educación y empleabilidad de los jóvenes y establecer soluciones acordes con las necesidades contextuales de los propios jóvenes.

Al respecto de la ley estatutaria, ésta hace que las políticas de juventud cuenten con la participación de los jóvenes, pero en la fase de formulación con tal que la política sea llevada a cabo por las administraciones municipales, con el fin de garantizar el pleno goce del ejercicio de derechos y deberes de los y las jóvenes, específicamente aquellos residentes en zonas rurales, pertenecientes a minorías étnicas y víctimas de conflicto armado en el marco del post conflicto.

5.2 La política pública de juventud

Dentro de los factores que han incidido en la política y sus resultados se pueden resaltar aspectos como la necesidad de implementar estrategias que buscaron atender la necesidad de empleo en el municipio, específicamente para los jóvenes, sobre todo en la inserción laboral. En un principio la política resulta gracias a la incidencia que tuvieron las experiencias organizativas que vincularon a un número significativo de jóvenes en el municipio tal como lo expresó el coordinador de la oficina de juventud cuando narró lo siguiente al preguntársele por la cuestión del empleo:

Ese era el otro. Me hiciste acordar, el tema de acceso a desarrollo económico de los y las jóvenes. Esos fueron los tres ejes fundamentales que nos discutimos en ese momento y quedó el documento de asamblea constituyente sobre lo que pensábamos, lo que queríamos los jóvenes en esa asamblea. Nos sirvió mucho como municipio porque reunimos cerca de unos 600 jóvenes de todo el Departamento, eso lo hicimos en Villagorgona y fue una experiencia que nos logró fortalecer y logró visibilizarnos más, de manera que cuando ya llegó la otra administración, ya teníamos mucha más experiencia y logramos incidir en el plan de desarrollo concretamente. Incidimos de qué manera, logrando tener una línea puntual que decía “formulación e implementación de la política pública” (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018)

Así las cosas, el municipio empieza a agenciar la política pública de juventud, aunque la claridad sobre el aspecto del empleo y las estrategias que posibilitaran mejorar esa parte se pudiesen concretar de forma coherente con las necesidades del contexto y las posibilidades reales de implementación, por esta razón, se puede decir que la incidencia para que se construyera la política de juventud parte más de la voluntad de quienes en esos momentos deciden exigir su formulación e implementación, que de una búsqueda incesante por lograr mejorar las condiciones de vida de estos dentro del municipio.

En este sentido, se planteó una reflexión en torno al contexto en el que se encuentran los jóvenes del municipio de Candelaria donde:

El caso por ejemplo de un grupo de jóvenes que conocí en Villagorgona, sabes que es el quinto corregimiento más grande de Colombia, en estos momentos está oscilando la población en casi 30.000 habitantes y Candelaria de por sí la mayoría de su población es joven, entonces de alguna u otra manera estos jóvenes quieren ingresar por ejemplo a estudiar al SENA, pero no está el transporte para ellos diariamente, por ejemplo si están en

Palmira, imagínate Palmira, todos los días, un padre de familia no tiene pues el recurso como para darle 10, 12 mil pesos para el transporte, entonces estos jóvenes al menos buscan por parte del Municipio un apoyo digamos en tema de ruta universitaria, esa ruta universitaria existe en el municipio pero es muy limitada (Yuli Viviana Berrio, Concejal del Municipio de Candelaria, 2016-2019)

Otro factor que también influye en los resultados de la política es el impacto del programa de Banco de Empleo Municipal, en el sentido de no lograr alcances significativos, lo que al final pareciera ser una acción aislada que no tendría más propósito que mitigar un poco la situación de desempleo de la población, específicamente en los jóvenes, quienes no tienen la posibilidad de acceder a un empleo, pero sin llegar a contextualizarse más allá de lo inmediato, es decir, una respuesta poco planificada o sin canales de comunicación internos dentro de la administración municipal, para lograr el propósito con el que fue planteado.

Como explica Mejía (2012) “la realidad social y política” expresa dificultades para desarrollar las acciones de empleabilidad del Estado adecuadas para los jóvenes, donde el Banco de Empleo Municipal no presenta la eficacia y efectividad necesaria para la generación de soluciones apropiadas en este sentido. Lo anterior corresponde a lo planteado por el coordinador de la oficina de juventud, a quien se le indagó por el indicador que permitiese medir el impacto de la política en relación al empleo cuando manifestó que:

Entonces por lo menos, nosotros tenemos un indicador de plan de desarrollo, por eso te digo la transversalidad ahí, entonces tenemos seis por Desarrollo Social, o sea ya esos son seis. Resulta que Salud hizo cuatro más entonces son diez, y resulta que yo logré hacer una articulación con la Gobernación y apoyamos iniciativas juveniles, para eso es la política pública, entonces hicimos diez más, entonces le apuntamos diez a ese plan de implementación y cuando mostramos,

mostramos mira hicimos 14 ó 20 iniciativas juveniles porque se está beneficiando la población juvenil del municipio a partir de esas iniciativas (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018)

De acuerdo con el entrevistado, se infiere que los indicadores de la política pública en relación con la generación de empleo, específicamente el apoyo de iniciativas entre los jóvenes, tiene la potencialidad de medir la cantidad de iniciativas apoyadas, además de lograr articular a distintos sectores; sin embargo, pareciera que el esfuerzo hubiese quedado solo ahí, porque el simple hecho de no tener indicadores más técnicos que puedan medir el impacto, implica un problema de planeación en el corto y mediano plazo.

Otro factor que incide en el desarrollo de la implementación de la política pública de juventud en el municipio de Candelaria con relación a la formalización y generación de empleo juvenil, es el impacto sobre la disminución del desempleo que en el plan de desarrollo se propone cuando se expone de manera puntual bajarlo un punto porcentual. Lo característico de esta cuestión es que no se evidencia ninguna mención a la población joven del municipio, situación que bien puede estar reflejando un desconocimiento de la realidad de los jóvenes con respecto al empleo o simplemente se plantea una meta para lograr tener una dirección a futuro, aunque en ninguna parte del plan y mucho menos de la política, se explica cómo se cumplirá dicha meta.

En esta dirección Mejía (2012) explica que las decisiones que se toman dentro de las políticas públicas están mediadas por elementos políticos, ideológicos o económicos que influyen en la expresión de los programas y proyectos los cuales pueden generar confrontaciones, como por ejemplo cuando se esconde la realidad de la empleabilidad de los jóvenes en el municipio de Candelaria.

Por otro lado, es entendible que una situación como esta suceda, debido al corto periodo de implementación de la política, pues apenas ha transcurrido un año y eso necesariamente incide para que no se tenga claro cuál es el direccionamiento estratégico requerido para lograr medir los resultados, si aún falta construir un plan estratégico de implementación, máxime cuando el coordinador de la oficina de juventud considera que solo se ha logrado construir una matriz que permitirá establecer los indicadores para medir el impacto de la política, en términos de implementación. La exposición que hace el coordinador es muy ilustrativa del asunto:

El plan estratégico, el plan estratégico de implementación. Entonces el plan estratégico de implementación se debe hacer cada año. Qué es lo que necesitamos, bueno y aquí nos quedó y si quieres lo revisamos también o te muestro. Aquí está esta parte que es en las disposiciones finales está el plan estratégico de juventud... “Anualmente se deberá formular un plan estratégico de juventud con finalidad de establecer los mecanismos para la materialización de las distintas dimensiones de la política pública municipal de juventud (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018)

El planteamiento anterior sugiere que, para medir el impacto de la implementación, el municipio aún no tiene los indicadores construidos. La situación lleva a plantear una cuestión: si no se conocen los resultados ¿cómo se van a invertir recursos para que los jóvenes puedan beneficiarse de esta política? máxime cuando no se conoce en detalle su realidad y las necesidades relacionadas con el empleo para mejorar sus condiciones de vida.

Lo planteado hasta este apartado muestra que la implementación ha sido un proceso caracterizado por la falta de claridad respecto al actuar del gobierno local en términos de medición e impacto acerca del tema del empleo en jóvenes. De allí que, se mantenga una mirada desde el

gobierno local a partir de sus planteamientos, sin tener en cuenta a los propios jóvenes, como se observa en el siguiente apartado:

Tenemos que tener un plan, el plan debe responder a unos indicadores que muchas veces pueden ser los indicadores de plan de desarrollo o unos indicadores propios de este plan. Yo tengo el instrumento como tal ya hecho, pero como ya no es solamente la Secretaría de Desarrollo Social sino con estos otros actores que hacen parte del sistema municipal de juventud, tengo que sentarme con ellos y definir el plan, hoy no lo tenemos, o sea como dice aquí el artículo, no lo tenemos, pues igual entenderás que venimos implementando la política, no lleva ni un año y estamos como tratando de hacer que esto se dé (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018)

Se ha actuado pensando en la necesidad existente de corresponder con las particularidades de dichos jóvenes, pero al mismo tiempo se ha actuado conforme se presentan las dificultades o simplemente se considera que lo hecho al menos puede dar una pauta para poder intervenir y lograr algo que salve la responsabilidad que como Alcaldía se tiene. Aunque en realidad pareciera más un proceso que es el resultado de la insistencia del coordinador de la OJM y su disposición para el diálogo con los funcionarios, directa o indirectamente relacionados con el tema, para que no solamente conozcan la política sino también actúen pensando en temas importantes que están presentes dentro de ella, como, por ejemplo, el empleo.

De acuerdo con Aguilar y Lima (2009) cuando existen factores como los descritos anteriormente en el municipio de Candelaria con respecto a la implementación, deja entrever cómo la Alcaldía a través del coordinador de la OJM intenta retomar el control o el poder que ha legitimado sobre la política de juventud, en el sentido de dar importancia en este último periodo de gobierno, bien sea porque el reconocimiento debe hacerse por una estrategia política o

simplemente hace lo que puede en medio del contexto que rodea la situación desarrollada en la implementación.

5.3 Aproximación a los resultados de la política pública de juventud en el municipio de Candelaria

Ahora bien, el resultado que ha tenido la política de juventud en el municipio también ha estado influenciado por el diseño y formulación, debido a que los actores involucrados en la primera parte de ese proceso ya no están en la implementación y tampoco se evidencia una presión de parte de los directamente involucrados, es decir, los jóvenes. De manera que el resultado ha sido poco favorable para responder, en un primer momento, por lo pactado y adoptado en la política, por ejemplo, se continúa esperando que la situación mejore al dar a conocer a los funcionarios la política pública de juventud para que actúen según los criterios propuestos dentro de la política, para acogerla y agenciarla en la práctica.

Dentro de este escenario, la política de juventud se desarrolló solo a partir de la voluntad política de los funcionarios, quienes han asumido en la práctica un modelo de arriba hacia abajo en la implementación tal como lo propone Revuelta (2007), al asumir que la mirada sobre los jóvenes debe quedar supeditada a lo que los entes puedan hacer por ellos y no por la búsqueda conjunta de soluciones o estrategias para lograr superar el problema del desempleo.

En una situación como esta se puede entender que el problema del desempleo en los jóvenes, es un problema en el que falta profundizar y contribuir a soluciones más estructurales, porque desde la administración municipal todavía no se logra definir de manera contundente qué se va a hacer y cómo, más bien se apela a la necesidad de invitar a los directamente afectados para

que puedan exponer su situación y al mismo tiempo, de manera colectiva, logren un acuerdo, por lo menos eso es lo que sugiere el coordinador de la OJM, a quien al consultarle sobre su opinión acerca de la situación de empleo, esto fue lo que planteó:

Yo creo que nos falta mucho, por eso hay que motivar un gran pacto por la juventud y el pacto por la juventud debe perseguir, sentar, a los distintos gerentes, dueños, administradores de las empresas privadas y darles a entender que ya hay una herramienta de política pública y que ellos tienen un compromiso con la población juvenil que hay acá en el municipio, porque es que entendamos una cosa, pues yo lo digo por la población juvenil pero se entendería como toda la población, pero la edad donde uno es, la edad productiva que tiene el ser humano es la edad joven, estamos, digamos entre los 22 y 28 años (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018)

Lo planteado por el coordinador de la OJM coincide con lo abordado por Pérez (2013) acerca de las políticas de empleo para jóvenes que vienen agenciándose desde los años 90, cuando se piensa en capacitación y formación para resolver el problema. Aunque los jóvenes puedan tener acceso a la capacitación para el trabajo, la formación para tener un título profesional, las condiciones del municipio no le permiten insertarse al mercado laboral de manera definitiva y al mismo tiempo piense en ser activo, situación que se relaciona con el problema de desempleo del país, pero al mismo tiempo con la característica de lo que se agencia como forma de mejorar el tema del empleo para los jóvenes.

Se evidencia entonces que no se presenta dentro de la estrategia de implementación de la política pública de empleabilidad para la juventud, un acercamiento con la empresa privada, donde:

Es la gente que tiene que aprovecharse para poder desarrollar económicamente el municipio y ahí es clave que eso lo logren entender los empresarios de la región y que logren abrir de una manera

mucho más amable sus puestos y sus empleos acá, que puedan generar de alguna manera, no sé, una oferta laboral mucho más visible para que la gente sepa dónde dirigirse y pueda llegar y pueda acceder a la oferta de empleo (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018).

De esta manera, Gamboa (et. al., 2007) señalan que es necesario tener en cuenta el contexto social y económico en donde se implementa la política pública, asimismo un acercamiento a la empresa privada para que se articule a la dinámica de empleabilidad y generar soluciones eficaces en los logros trazados por la misma política pública.

Respecto a los avances logrados en el proceso de implementación, más allá de reconocer el corto periodo de existencia de la política pública de juventud y sus falencias en cuanto al establecimiento de indicadores, se hace evidente la ausencia de estrategias para abordar problemas estructurales en torno a la empleabilidad en la población joven del municipio.

Tal es el caso que se observa en la dimensión de formación académica. Lo primero que se debe resaltar, y quizá lo más grave, es el limitante que las condiciones socio-económicas representan para una parte de la población joven del municipio, aquellos de más bajos recursos, los pertenecientes a comunidades étnicas y aún más los habitantes de los corregimientos rurales presentan grandes dificultades socio-económicas en sus entornos familiares, haciendo verdaderamente difícil la vinculación de estos a las instituciones de educación superior. Muchos de estos jóvenes (y quizá sus familias) ante la necesidad de generar más ingresos prefieren vincularse al mundo laboral sin continuar su proceso formativo, sin embargo, dicha vinculación suele darse bajo pésimas condiciones salariales, ausencia de prestaciones sociales e informalidad en general.

Lo anterior por supuesto, no sólo no contribuye a mejorar la empleabilidad de estos jóvenes al someterlos a una especie de marginación social de los procesos formativos en instituciones debidamente reconocidas por el Estado y el sector privado, para una actualización constante de sus conocimientos y competencias de acuerdo a lo requerido por los empleadores, sino que además implica una perpetuación de las condiciones de pobreza y desigualdad social y por tanto un fracaso en el establecimiento de los derechos sociales propios del Estado Social de Derecho.

Parte de la población joven del municipio presenta condiciones en su entorno familiar más favorables para el ingreso a la educación superior, sin embargo, deben enfrentar otro problema estructural para fortalecer su margen de empleabilidad; no hay asentadas en el municipio las instituciones educativas necesarias, y como si esto fuera poco no existe una articulación entre los procesos formativos y los perfiles requeridos por los empleadores en el escenario local. Esta dificultad en los resultados de la política pública se evidencia en la siguiente entrevista:

Hay otro reto gigantesco que es el que evidenciamos y es el tipo de información que le estamos brindando a nuestros jóvenes, les estamos brindando una cantidad de bachilleres, una cantidad de profesionales en las partes donde se imparte pues la cátedra académica, pero no se está articulando con la empresa privada de la región, del municipio. Tanto que había una formación en un tema agrícola en el CERES, con la Autónoma, acá tenemos presencia de poquitas universidades, la del Quindío y la Autónoma, que es la que tiene realmente un tema de presencia es la Autónoma con el CERES ahí en la Ana Julia, y tenía un tema de un técnico en agricultura, algo así y los pelados estaban estudiando eso y no podían emplearse (Ricardo Nieto, coordinador de la oficina de juventud del municipio de Candelaria, 2018).

Para Oliván (s/f), es pertinente que se generen acciones educativas para los jóvenes que fortalezcan la adquisición de competencias las cuales permitan que éstos accedan con eficacia al

mercado laboral, de allí que el gobierno local pueda aportar el escenario apto para que los jóvenes puedan ser parte de la dinámica de productividad económica y mejoramiento social.

En suma, las condiciones para que un joven en este municipio pueda formarse y acceder a un empleo con todas las garantías son adversas, ello no posibilita el mejoramiento de las condiciones de vida, en ese marco preocupa que la implementación de la política pública de juventud no presente estrategias contundentes para contrarrestar estas falencias estructurales.

No se pretende en ningún momento desmeritar el esfuerzo de las autoridades locales, sin embargo, el panorama tampoco resulta alentador si se analiza la estrategia mediante la cual la implementación de la política pública municipal pretende conseguir la generación de empleo. El subprograma Banco de Empleo básicamente direcciona las hojas de vida de acuerdo a los perfiles solicitados por los empleadores locales, es un canal que intenta conectar oferta y demanda, es de hecho un útil instrumento, sin embargo, una verdadera generación de empleo requerirá quizá una expansión de las empresas asentadas en el municipio, así como del Sector Público en la escala local, pero sobre todo del asentamiento de nuevas empresas en el territorio municipal. Esto requiere de un esfuerzo mayor y más complejo, como señalan Cejudo, G y Michel, C (2016) para afrontar problemas concretos pero complejos se requiere de la mayor coherencia posible en las políticas públicas; en este caso, se podría pensar que quizá sea necesario articular los actuales esfuerzos a políticas destinadas a atraer nuevas empresas, promover la incursión en otros sectores de la economía, estrategias de marketing territorial, entre otros.

Finalmente, en el proceso de implementación de la política pública de juventud no se cuenta con una estrategia clara de formalización laboral, lo que resulta preocupante dado que la informalidad alcanza niveles altos, lo cual implica que un amplio segmento de la población, incluidas personas jóvenes, no cuentan con la debida protección legal en sus relaciones laborales.

A pesar de lo mencionado, es importante resaltar que todas estas dificultades exceden las delimitaciones político administrativas. Las políticas públicas implementadas no han conseguido los resultados esperados en cuanto al mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes y en últimas, el efectivo establecimiento del Estado Social de Derecho mediante la configuración de verdaderos regímenes de bienestar, sin embargo, esta frustrante situación parece inscribirse en una tendencia regional, Barba Solano (2018) advierte que en la región de América Latina y el Caribe recientemente se viene configurando lo que han denominado el “giro a la derecha”, consistente en que, el gobierno en la casi totalidad de los países de la región ha sido asumido por fuerzas políticas de centro y de derecha que acusan a los gobiernos progresistas de la desaceleración económica, reclamando así, procesos de ajuste económico que suelen implicar regresiones en las políticas sociales destinadas a combatir la desigualdad social.

Colombia no ha contado recientemente con gobiernos progresistas, sin embargo, y a pesar del establecimiento de políticas como la ley 1780 de 2016 que busca promover la contratación y formalización del empleo en la población joven, la sociedad colombiana ha tenido que enfrentar la precarización de las condiciones laborales, la crisis de las entidades promotoras de salud y del sistema en general, la desfinanciación de las instituciones públicas de educación superior, grandes escándalos de malversación de recursos destinados a políticas sociales, entre otros; en definitiva, las prestaciones asociadas a derechos sociales se ven cada vez más amenazadas lo cual deriva en la movilización de algunos sectores de la sociedad, como estudiantes, grupos étnicos, sindicatos, entre otros.

De esta manera, conforme lo presentado en esta investigación y el análisis realizado, es posible lograr algunas conclusiones que permitan puntualizar ciertos hallazgos encontrados en el actuar administrativo del municipio de Candelaria, como un pequeño ejemplo de la forma en que

se implementan las políticas públicas dirigidas a poblaciones especiales en nuestros contextos locales.

CONCLUSIONES

El ciclo de las políticas públicas de juventud requiere de una perspectiva que se adapte a las transformaciones de la sociedad y de un rol verdaderamente activo de la población joven en todas sus etapas, incluyendo la gestión del desarrollo. Así mismo, es claro que debe fortalecerse el trabajo mancomunado entre los actores involucrados e interesados en la política de juventud, la no articulación constituye uno de los determinantes en las dificultades de la implementación de las políticas públicas de juventud.

A pesar que el actuar administrativo del Municipio desde el año 2012 ha procurado algunos intentos para apuntarle a la empleabilidad en el Municipio, no se evidencian acciones específicas dirigidas a la población juvenil. Solo hasta el período 2016-2019, se perciben algunos avances para posicionar el tema de la juventud desde un enfoque integral, incluyendo el tema de la formalización y generación de empleo, sin embargo, se resalta la necesidad de continuar fortaleciendo los procesos.

Expedida la Política Pública de Juventud donde se relaciona con el Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria 2016-2019, presenta unas estrategias de ejecución para la inclusión laboral y política de este grupo de población, donde se pretende generar espacios de participación, concertación e incidencia en las decisiones que los afectan en los diferentes ámbitos.

Mejorar las condiciones de empleabilidad juvenil representa un reto para las administraciones venideras del municipio de Candelaria, puesto que, los instrumentos puestos en marcha en el marco de la implementación de la PPMJ han chocado con problemas estructurales que no están en capacidad de contrarrestar.

Incidir positivamente en las condiciones de empleabilidad de la juventud en el municipio de Candelaria, requiere pues de una reformulación de la PPMJ y sus instrumentos mediante un direccionamiento orientado a contrarrestar factores estructurales que impiden avanzar en las condiciones de empleabilidad de los jóvenes. En primer lugar, el deteriorado entorno socio-económico de las familias de los jóvenes más pobres, de aquellos de la zona rural, de los pertenecientes a los grupos étnicos, hace necesario algún tipo de prestación social para que en efecto puedan desarrollar un proceso de formación en una institución educativa, dicho proceso además, debe darse en un constante diálogo con quienes generan empleo en el municipio de tal suerte que se dé una correspondencia entre oferta y demanda en el mercado laboral.

Segundo, inclinarse por capacitar a los jóvenes para que cumplan con los conocimientos y competencias de las empresas locales, debe reconocerse es un buen inicio, sin embargo, si se es más ambicioso en el impacto de la política, la generación de empleo debe enfrentar el reto de la atracción de nuevas empresas y nuevas inversiones al municipio lo cual requiere de una actuación coherente entre un conjunto de políticas de diferente dominio (sociales – tributarias – comerciales – etc.).

Tercero, no se prevé un mecanismo para sacar de la informalidad las relaciones laborales entre empleadores y empleados, este es un gran reto puesto que estas personas se encuentran al margen de las disposiciones legales en materia laboral, pero no solo eso, también se marginan de los procesos formativos que pueden dotarlos de conocimientos y competencias para en algún momento adquirir un nuevo empleo formal.

El corto tiempo de puesta en marcha de la implementación de la PPMJ, sumado al hecho de que no se arremete contra estas falencias estructurales no ha permitido un gran impacto en la empleabilidad de la juventud del municipio, ha promovido si, la vinculación al mercado laboral de

una parte de la población joven mas no ha logrado establecer una igualdad de oportunidades laborales para la juventud municipal en conjunto.

Lograr unos mayores niveles de bienestar social en el municipio requiere además una actuación articulada con los diferentes niveles estatales, ya que, la vinculación al mercado laboral se da bajo las lógicas de neoliberalismo asumido en Colombia desde fines del siglo XX, en donde el achicamiento del Estado y la subordinación absoluta al mercado han devenido en una política pública nacional de flexibilización y con ello precarización de las condiciones laborales, y es que, como señala Puello (2014), el neoliberalismo no es simplemente un conjunto de políticas ideadas objetivamente por tecnócratas para el desarrollo de la humanidad, sino más bien un proyecto político-económico de la clase propietaria de los medios de producción en favor de sus intereses de acumulación y que por tanto implican mayor explotación para los trabajadores.

En este orden de ideas, aún en un escenario en donde la política pública municipal de Candelaria logre dotar de mejores condiciones de empleabilidad a la juventud del municipio, la lucha contra la desigualdad social deberá enfrentar las lógicas propias de un proyecto político-económico como el neoliberal asumido desde el orden nacional y por lo tanto vinculante de todo el territorio; corresponde a los científicos sociales, a los políticos y a las organizaciones sociales avanzar en la construcción de estrategias que permitan el real establecimiento del Estado Social de Derecho, bien sea en convivencia con el neoliberalismo o en su defecto avanzar en un proyecto político-económico contrahegemónico.

RECOMENDACIONES FINALES

Producto de la descripción y el análisis desarrollado referido a la política pública de juventud y las condiciones de empleabilidad de la población juvenil en el municipio de Candelaria, es pertinente recomendar algunos aspectos que se considera deben ser tenidos en cuenta en una necesaria reformulación de la estrategia.

Las estrategias encaminadas a mejorar la empleabilidad de la población joven del municipio deben inscribirse en programas más amplios dirigidos a consolidar el Estado Social y a promover el desarrollo local; en este orden de ideas, contar con un idóneo capital humano y lograr la sinergia entre los diversos actores presentes en el territorio resulta ser de crucial importancia.

Como primera medida es necesario promover la articulación de instituciones educativas desde el nivel básica secundaria hasta los niveles de pregrado y posgrado, junto a empresarios y productores del entorno local, esto, en aras de lograr procesos de formación académica que conduzcan a la conformación de un idóneo capital humano ante las necesidades de los empresarios locales y acorde con las ventajas comparativas del municipio. Es una pena que empresas que deciden asentarse o que emergen en un determinado territorio deban acudir a conseguir empleados calificados por fuera de estos territorios.

De otro lado, para avanzar en la generación de empleo es necesario promover una estrategia en dos direcciones, primordialmente se requiere la movilización de los recursos y potencialidades endógenas del municipio, tales como las obras de infraestructura, las características paisajísticas, el capital social, los legados históricos y culturales, el entramado institucional, entre otros, para promover nuevas ideas de negocio basadas en el emprendimiento entre los pobladores del

municipio que conlleve al nacimiento de nuevas empresas que generen nuevos puestos de empleo a nivel local y que contribuyan al crecimiento económico del municipio. En paralelo, se hace necesario atraer hacia el municipio capitales nacionales e internacionales, así como nuevas empresas para generar inversión en sectores estratégicos de la economía municipal, para esto pueden emprenderse estrategias de marketing territorial y de planteamiento de la “marca ciudad” que posicione al municipio de Candelaria frente a los demás y lo convierta en un nicho de inversiones en sectores específicos.

Es deseable iniciar un acercamiento con los empleadores que se mantienen al margen de la legalidad las relaciones con sus empleados, la informalidad laboral de un lado restringe a los empleados del acceso a sus derechos sociales, pero además de ello, tiene incidencias negativas en el recaudo de impuestos por parte del municipio.

Estas estrategias deben abordarse en el marco de un proceso de fortalecimiento de aspectos como la capacidad estatal y la articulación. La articulación entre las diversas dependencias de la administración local, como se señaló anteriormente, debe conllevar a una coherencia entre un conjunto de políticas pertenecientes a diferentes dominios, pero también, entre aquellas gestionadas desde diferentes dependencias, de otro lado, es necesario el fortalecimiento de la capacidad estatal, entendida esta como la capacidad y autonomía de los individuos e instituciones para desarrollar sus funciones y definir y alcanzar objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa
 Grupo editorial. Recuperado de
<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politicas.pdf>
- Aguilar, C Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Aguilar, B., Soto, R. y Castaño, Q. (2015). Políticas públicas de juventud: factor de desarrollo y participación en Norte de Santander y San José de Cúcuta. Revista Mundo FESC, 2(10), pp. 69-74. Colombia. Fundación de Estudios Superiores Comfanorte FESC.
- Alcaldía municipal de Candelaria. (2012). Plan de desarrollo municipal “Candelaria Nuestro Compromiso 2012-2015”. Recuperado de:
fundacionprogresamos.org.co/anuarios_estadisticos/candelaria/2013/pdm12.pdf
- (2016). Plan de desarrollo municipal “Candelaria en la ruta del desarrollo 2016-2019”. Recuperado de <http://www.candelaria-valle.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Documents/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20Candelaria%202016%20-%202019.pdf>
- (2017). Política Pública Municipal de Juventud. “Por una Candelaria Joven, Bonita, Diversa, Cultural y en Paz”.

----- Sistema de Gestión de Calidad. (2017). Procedimiento Registro en el Banco de Empleo Municipal (BEM).

Alturo, F. (2015). Impacto tributario de la ley 1429 del 2010 en la formalización de la pequeña empresa en El Espiral, Tolima. *Ensayos de Economía*, 26(46), pp. 121-134. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

Arango, L. y Hamann, F. (2012). El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Colombia. Banco de la República.

Ariza, B. y Cedano, P. (2017). Empleo y formalización laboral juvenil en Colombia: una evaluación de la ley del primer empleo. *Revista de Economía Laboral*, 14(1), pp. 40-5. España. Asociación Española de Economía del Trabajo.

Barba S, (2018). Liberalismo y universalismo en tensión. 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En C. Midaglia, G. Ordóñez, & E. Valencia, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos* (págs. 75-108). Buenos Aires: CLACSO.

Cadena, X. y Gutiérrez, C. (2013). El Mercado Laboral en Colombia: Las dinámicas de la informalidad. *Boletín de Divulgación ELCA*, (4). Bogotá. Universidad de los Andes.

Carrillo, R. y Cortes, P. (2016). Política pública de emprendimiento en la ciudad de Bogotá D.C. 2006-2014: Una evidencia cuantitativa. (Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomas, Bogotá).

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, XXV (1), 3 – 31.

Chapman C. (2011) *Ley de Formalización y Primer Empleo. Ley 1429 de 2010*. 2011.

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. (COMFECAMARAS, 2011). *Impacto de la Formalización Empresarial en Colombia. Colección Cuadernos de Análisis Económico*, (1). Colombia. Autor.

Congreso de la República. (2006). “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. Bogotá. Autor.

------. (2010). *Ley 1429 de 2010 “Ley de Formalización y Generación de Empleo”*. Bogotá. Autor.

------. (2016). *Ley 1780 “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá. Autor.

Consejo Nacional Política Económica y Social. (Documento CONPES 173, 2014). *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. Colombia. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.

Crónica ONU. (2007). *Antecedentes de los objetivos de desarrollo del Milenio: Cuatro decenios*

de lucha en pro del desarrollo en las Naciones Unidas. Recuperado de:
<https://unchronicle.un.org/es/article/antecedentes-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-cuatro-decenios-de-lucha-en-pro-del>

Dirección del Sistema Nacional de Juventud. (2013). Ley estatutaria 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. Autor.

Doria, R. (2012). Hacia un esquema para el análisis de la formulación de la política de infancia y adolescencia en los Planes de Desarrollo Municipales basado en el Libro III de la ley 1098 de 2006. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá). Recuperado de:
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/.../DoriaRomeroElsaMaria2012.pdf>

Farné, S. (2011). ¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social, (13), pp. 1-44. Bogotá. Universidad del Externado de Colombia.

Farné, S. (2009). Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Gamboa, J., García, F., Ripoll, P., y Peiró, J. (2007). La empleabilidad y la iniciativa personal como antecedentes de la satisfacción personal. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas S.A.S. Recuperado de
<http://web2011.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-2007-01.pdf>

Gobernación del Valle del Cauca, Agencia Española para la Cooperación Internacional y el

- Desarrollo y Corporación para el Desarrollo Social y Cultural para el Valle del Cauca. (2010). El saber hacer para compartir y aprender “Experiencia de la política de juventud en el Valle del Cauca. Cali, Colombia.
- González, V., Ripani, L. y Rosas, S. (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- González, A. y León, D. (2013). Ley de Infancia y Adolescencia en Colombia. Análisis socio jurídico. (Tesis de Maestría, Universidad Libre, Bogotá). Recuperado de: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/.../GonzalezAlvarezEdgarEulices2013.pdf>
- Hoyos, P. y Cabezas, C. (2014). Análisis de la política de empleo y emprendimiento juvenil en un escenario de posconflicto. (Tesis de Especialización, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá). Recuperado de: www.repository.usergioarboleda.edu.co/.../Análisis%20de%20la%20política%20de%20e.mp
- Isacovich, P. (2015). Políticas para la inserción laboral de jóvenes: estudios en Latinoamérica y Argentina. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13 (2), pp. 893-905.
- Jiménez, A. (2014). Jóvenes, Empleo y Trabajo Decente. (Tesis de Maestría, Universidad Nacional, Bogotá). Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co/46693/1/06699779.2015.pdf
- Ley estatutaria 1622 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Disponible en:

<http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/estatuto-ciudadania-juvenil.pdf>

Leyva, S y Tabares, J. (2015). Análisis de política pública poblacional La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación. Medellín: Fondo editorial Universidad EAFIT. Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9101/APP-JeM_analisis_implementacion.pdf?sequence=1

Martínez, D. (2016). Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina. ¿Por qué unas Políticas son exitosas y otras no?, ¿Cómo mejorar su eficacia? Santiago. CEPAL.

Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), p. 141- 164. Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392>

Meneses, P. y Quintero, R. (2014). Beneficios y requisitos de la ley 1429 de 2010 para la formalización y generación de empleo. *@puntos cont@bles*, (17), pp. 151-191. Bogotá. Universidad del Externado de Colombia.

Ministerio del Trabajo (MINTRABAJO, 2017). 8 años de compromiso y trabajo. Informe de Gestión Sector Trabajo 2017. Autor. Recuperado de: www.mintrabajo.gov.co/.../20147/.../Informe+de+Gestión+2017+-+Sector+Trabajo.pdf.

Ministerio del Trabajo y Fundación Panamericana para el Desarrollo, FUPAD. (2014). Programa

de asistencia técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos “Plan Departamental de Empleo del Valle del Cauca”.

Oliván, C. (s/f). Empleabilidad y Empleo: formación universitaria y mercado de trabajo en España y Aragón. Agenda de calidad y prospectiva universitaria de Aragón. Recuperado de http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/AgenciaCalidadProspectivaUniversitariaAragon/Areas/10_Materiales/140511%20Empleabilidad%20y%20Empleo.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Recuperado de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (OIT, 2000). Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88ª reunión. Ginebra, junio de 2000.

Organización Internacional del Trabajo. (OIT, 2015) ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina? Lima: OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

----- (OIT, 2017). Panorama Laboral América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/lang--es/index.htm>

----- (OIT, 2017). Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_470340.pdf

Osorio, C. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre Política Económica*, 34(80), 126-145. Bogotá. Banco de la República-Colombia.

Otalvaro, M. y Vergara, A. (2016). Evaluación Política Pública de Juventud de Cali (Colombia). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14 (1), pp. 519-530. Recuperado de: www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v14n1/v14n1a36.pdf

Pérez, P. (2013). Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina. *Cuestiones de sociología*, (9), pp. 287-291. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5893/pr.5893.pdf

Puello S, (2014). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973 - 2013). *Espacio crítico*, 4 -21

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21 (16), pp. 135-156.

Recuperado de <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>

Rodríguez (2003). Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/pdf/PoliticasyJuv2.pdf>

Roth, A. (2010). ¿Política, programa o proyecto? En: *Boletín Política Pública Hoy*, 1(8).

Departamento Nacional de Planeación-DNP.

- Sánchez, R. (2017). Mercado laboral para los jóvenes en Colombia. (Tesis de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada, Cajicá). Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/.../1/SanchezRojasAngelaMaria2017.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Económico. Alcaldía de Candelaria-Valle (s/f).
- Secretaría de Desarrollo Social y Programas Especiales, Alcaldía Municipal de Candelaria. (2018). Política Pública Municipal y Sistema Municipal de las Juventudes. “Joven, bonita, diversa, cultural y en paz”.
- Spinoza, M. (2005). Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad. Mutaciones conceptuales de la individualización de los conflictos sociales. En séptimo congreso de especialista en el estudio del trabajo. Recuperado de <https://www.aset.org.ar/congresos/7/10003.pdf>
- Tong F. (2010) El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado laboral para promover la recuperación del empleo juvenil. Organización Internacional del Trabajo.
- Villar, (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. Revista Derecho Del Estado, (20), 73-96. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/705>
- Weller J. (2006) Los jóvenes y el empleo en américa latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral. CEPAL. Colombia.