

Políticas Públicas de Juventud y Gasto Público en Colombia [1991 - 2001]¹⁰⁷

Julio César Puentes M.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Cabe anotar que hasta el momento no se conocen trabajos nacionales sobre esta temática en particular, por lo que el uso de algún referente queda descartado. A nivel Latinoamericano se sabe sobre estudios realizados en Brasil (Piola y Pereira, 1998), Puerto Rico (Quiles, 1996) y Uruguay (Rodríguez y Vanrrell, 1993), donde lo único que se conoce son las referencias a estos estudios realizadas por Rodríguez (2001), lo que permite identificar al menos las tendencias de inversión en Juventud en estos países.

¹⁰⁸ Economista de la Universidad Nacional (1998). Estudiante en opción de grado del Magister en Economía de la misma Universidad (2002). El actual texto es un fragmento de la tesis de maestría Políticas Públicas de Juventud y Gasto Público en Colombia [1991 - 2001]; que recoge la ponencia del autor en el Seminario Internacional "Producción de Información y Conocimiento para la Formulación e Implementación de Políticas de Juventud"

Julio César Puentes



"[...] Los sueños humanos son así, a veces eligen cosas reales y las transforman en visiones, otras veces al delirio lo ponen a jugar al escondite con la realidad, por eso es tan fuerte que nos sentimos perplejos, el sueño tirando de un lado, la realidad empujando de otro, en buena verdad la línea recta sólo existe en la geometría y aún así no pasa por la abstracción." (José Saramago, La Caverna 2001)

Propósito

La finalidad de la presente investigación es indagar sobre cuál ha sido el gasto público social que el Gobierno de Colombia, desde que institucionalizó las Políticas Públicas de Juventud [Década del 90], ha destinado en materia de Juventud. El propósito es establecer cuál ha sido la evolución del gasto destinado a Juventud y determinar a qué tipo de población joven ha favorecido.

El actual documento de trabajo beneficia como insumo y a la vez se beneficia de la investigación financiada por la UNICEF, la Fundación Restrepo Barco y Save the Children para el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano [CINDE] sobre "Gasto en Niñez y Juventud en Colombia", que realiza el equipo de investigadores de la Misión Social encabezado por Alfredo Sarmiento y Jorge Iván González y del cual el autor hace parte.

Gasto público asociado a Juventud

De acuerdo con Rodríguez (2001), existen al menos tres estudios realizados en la región sobre Gasto Público de Juventud. Estos estudios han sido realizados en países como Brasil (Piola y Pereira, 1998), Puerto Rico (Quiles, 1996) y Uruguay (Rodríguez y Vanrrell, 1993). Aunque las metodologías utilizadas son aproximativas y disímiles entre sí, permiten por los menos identificar cuáles son las tendencias de inversión en Juventud en estos países y sacar al menos unas conclusiones preliminares.

Las referencias a estos estudios hechas por Rodríguez (2001), revelan primero, que la inversión ha sido amplia pero acotada respecto a la inversión en otros grupos de población, y segundo, que dicha ejecución de la inversión, ha conservado una característica muy particular y es que la política pública oficial dista en importancia al gasto tradicional asociado por los países en materia de Juventud. En otras palabras, el grueso de la inversión en juventud se ha concentrado en educación regular y al parecer en materia de gasto han tenido poca relevancia las políticas oficiales de Juventud frente a las partidas presupuestales inherentes al gasto educativo.

De igual forma, análisis preliminares muestran, ciertas inequidades generacionales en la forma como se distribuye el gasto social al interior de los grupos de población. La evidencia señala que el gasto en seguridad social que es asimilable por completo a la población adulta y vieja, se ha incrementado de manera significativa, y que el gasto asociado a la educación que es progresivo en algunas esferas (educación primaria principalmente), al igual que en algunas esferas de la salud (atención primaria y secundaria fundamentalmente), y que es asimilable por completo a la niñez y la juventud, aunque se ha incrementado, concentra una escasa proporción del conjunto del gasto social y ha mostrado con preocupación fuertes tendencias de regresividad en la distribución (Rodríguez 2001).

Esta paradoja mostrada por el gasto educativo, progresividad en alguno niveles de educación y regresividad por lo general en educación superior, presenta al menos dos problemas. El primero tiene que ver con el incremento real del gasto. Parte importante de este incremento se concentra de manera excesiva en la mejora de los salarios de los docentes, la explicación, según Rodríguez (2001) es muy simple:

"[...] en la medida en que los docentes están adecuadamente organizados en términos corporativos, sus reclamos se hacen oír y en general son atendidos por parte de las autoridades públicas, para evitar que el año escolar se resienta con excesivas jornadas de protesta y cierre de cursos. Por ello, en la medida en que se obtienen más recursos para la educación, los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, rápidamente se ponen de acuerdo en destinarlos completamente a mejorar los salarios docentes" (Rodríguez 2001, 30).

Implícitamente el destinar la mayor parte de los recursos a pago de salarios, es decidir no invertir en infraestructura, con lo que irremediamente

te los establecimientos educativos se deterioran sistemáticamente perdiendo las condiciones más elementales para el trabajo, aunque podría contra - argumentarse que mejores salarios para los profesores, mejores condiciones y por lo tanto mejor calidad impartida, pero las pruebas internacionales en cuanto a calidad de la educación no son las más favorables.

El segundo problema de la paradoja, está asociado a que existe evidencia suficiente que demuestra que el gasto público en educación superior es regresivo en términos de distribución de ingresos, dado que la sociedad termina financiando con sus recursos la educación de los jóvenes de las familias de más altos ingresos, la tendencia no sólo no cambia sino que se vuelve más aguda en el tiempo (Rodríguez 2001).

De esta forma, Rodríguez (2001) a través del análisis de los trabajos realizados en la región, traza prácticamente el derrotero que se seguirá en las próximas secciones y que puede ilustrarse de la siguiente forma:



Metodología y Fuentes

Ahora bien, la lectura de las Políticas Públicas de Juventud se hará a partir de la revisión de la ejecución presupuestal, que aunque no posea toda la fuerza explicativa necesaria para advertir de todos aquellos elementos que hacen parte de una política pública, es tal vez uno de los indicadores más importantes de las características reales de una política. Y aunque es demasiado difícil rastrear la destinación efectiva de la mayoría de los recursos, no por su mal empleo, sino por la necesidad de ajustar siempre los rubros a las necesidades, es incuestionable que dicha revisión es un indica-

dor más veraz que cualquiera de los discursos gubernamentales entorno a la voluntad política, la destinación y ejecución del gasto, ya que una cosa son las palabras destinadas al discurso, otras las plasmadas en las asignaciones presupuestales y otras las acciones efectivamente ejecutadas.

Por lo tanto acorde con el esquema planteado, se pueden distinguir dos tipos de gasto social que el Gobierno Nacional ha destinado a este grupo poblacional: el primero un gasto social de tipo explícito que corresponde a las políticas oficiales adoptadas en materia de juventud y su identificación no representa aparentemente mayor problema. El segundo, corresponde al tipo de gasto que se asocia con aquellas actividades implícitas que desarrolla el Estado conforme a mejorar el bienestar general de los individuos y que indirectamente afectan a la población juvenil, como las acciones generales en procura de brindar unas mejores condiciones de vida a través de una mayor accesibilidad de los individuos a los servicios sociales, en especial en educación y salud. Establecer la magnitud de este gasto y su impacto en este grupo de población implica una medición desde la eficiencia económica para poder determinar si estas acciones han favorecido o no y en qué medida a este grupo de población.

Ahora bien, para establecer dicha eficiencia se realizará un análisis a través del cálculo de los subsidios en educación por quintiles de ingreso. Compararemos 1992 y 2000 con la finalidad de establecer cuál ha sido la evolución del gasto en términos de distribución de los ingresos, es decir, indagar sobre quién se benefició del gasto público social asociado a juventud. La metodología utilizada fue establecida por el Equipo de Investigadores de la Misión Social. El cálculo de los subsidios y de las variables de gasto estuvo a cargo de Liliana Claudia Delgado, quien escribió la metodología que a continuación se anexa.

CÁLCULO DE LOS SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN

Educación

Asistencia, Variables Encuesta de Hogares. (Marzo 2000)

La población de interés para el cálculo del subsidio en educación corresponde a las personas que asisten a entidades educativas públicas, en cualquiera de los niveles de educación existentes.

Gasto por Finalidad e instituciones:

El registro F - 400 del DANE presenta el gasto por nivel educativo se conformará de la siguiente manera:

- A. Gasto administrativo (310)
El gasto administrativo con base Cuentas Nacionales del DANE es indiscriminado para los tres niveles del Sector Educación, por lo tanto el gasto de las entidades, será distribuido para cada nivel por la participación que tiene el gasto de cada una sobre el total del gasto en educación.
- B. Gasto primaria (321)
Comprende las instituciones de nivel central, Gasto Fondos Educativos Regionales, Gasto Colegios.
- C. Gasto secundaria (322)
Comprende las instituciones de nivel central, Gasto Fondos Educativos Regionales, Gasto Colegios departamentales y municipales.
- D. Gasto superior (323)
Comprende Instituciones nivel central, Colegios Educación Superior, Instituciones de Educación Técnica y Universidades Públicas.

Cálculo subsidio:

Para cada nivel educativo, discriminando por urbano-rural, se divide el total del gasto sobre la asistencia, y se pondera por un factor de costo urbano/rural (Cálculo en base registro C- 600), obteniéndose así el costo unitario:

CU= Costo Unitario por nivel Educativo.

GN= Gasto Por nivel Educativo.

AS= Asistencia población de interés por nivel educativo.

SBN= Subsidio por nivel.

SB= Subsidio

FC= $\frac{\text{Costo Escalafón Promedio Sector Oficial Urbano}}{\text{Costo Escalafón Promedio Sector Oficial Rural}}$

$$(1) \quad CU = (GN/AS) * FC$$

Finalmente el subsidio por nivel se obtiene multiplicando el costo unitario por la asistencia.

$$(2) \quad SBN = CU * AS$$

Evolución del Gasto Público explícito asociado a Juventud.

Como mencionamos anteriormente, aparentemente la identificación de las acciones desarrolladas por el Estado en materia oficial de Políticas Públicas de Juventud no representaría mayor problema, dado que se esperaría que en las memorias de las diferentes acciones emprendidas por los Gobiernos de turno quedaran registrados los montos de inversión destinados a los programas de juventud. Esto no ocurre sino de manera parcial, y la información disponible es poco confiable.

Por ejemplo, existen tres esfuerzos válidos que vale la pena mencionar al respecto. El primero realizado por Londoño (1994) que valiéndose de las memorias del Programa Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia establece un análisis de gasto conforme al gasto en inversión total realizado por el Estado. El segundo son las memorias del Viceministerio de la Juventud, Chillán (1998), en las que se relacionan los montos adjudicados por el estado y su evolución en cuanto a la ejecución del gasto realmente comprometido y ejecutado. Y el tercero, el de Galán Pachón (2000) en la última etapa del Viceministerio, que hace un esfuerzo por mostrar la evolución del gasto destinado a los programas de Juventud desde 1995 al 2000.

El problema consiste primero que todo en la validez general de las series, dado que los análisis agregados realizados por Galán Pachón (2000) no establecen el año de referencia respecto al cual se analizan los valores monetarios, y que en ningún momento concuerdan cercanamente con los valores relacionados por Chillán (1998). El segundo problema está relacionado con la falta de memoria del actual Programa Presidencial Colombia Joven, del Departamento Nacional de Planeación y de la Presidencia de la República.

Del Programa Presidencial, dado que por lo menos a Septiembre de 2002, no poseía ninguna cifra oficial de gasto asociado a juventud desde que se institucionalizó la Política Pública, a no ser de las memorias anteriormente mencionadas, tampoco contaba con cifras ni con estudios sobre el estado actual de la población juvenil colombiana. Este problema se debe seguro a que no cuenta con un departamento técnico que se encargue de establecer qué tan vulnerable es la población juvenil y qué impacto ha tenido el papel desempeñado por el estado desde la institucionalización de las políticas, esto implícitamente inhabilita éticamente sobre los juicios con los que se pretenda redireccionar las políticas de juventud en el país, ya que sobre

qué bases sólidas piensan establecer qué es lo que realmente debe hacerse. Del Departamento Nacional de Planeación, dado que en la Unidad de Desarrollo Social, la Unidad Técnica encargada del tema de juventud es la Unidad de Educación, la cual, al igual que el Programa Presidencial, no tenía conocimiento alguno de cuánto realmente se ha destinado en materia de juventud, por lo menos a Septiembre 2002, es decir, la juventud se asocia sólo al gasto en Educación y no poseen información referente a si alguna otra institución ha realizado algún otro esfuerzo. Y la Presidencia de la República, a Septiembre de 2002, porque encontrar algún documento relacionado con las iniciativas de gobiernos anteriores en materia de Juventud resulta todo un juego de azar. Esto sin duda alguna plantea una serie de interrogantes sobre la importancia real del papel que se le da a la Juventud en los gobiernos.

Por esta razón, aparentemente no representaba ningún problema identificar las acciones asociadas al gasto público en Juventud por lo menos en materia oficial. Por lo tanto, con la finalidad de establecer un análisis serio y confiable, se optó por desagregar las partidas presupuestales de la nación desde 1990 al 2002. La metodología utilizada fue la siguiente:

1. Se utilizó como insumo primario las cuentas de presupuesto de inversión de la Nación desde el año 1990 hasta el año 2002, suministradas por la Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central [SPSC], de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas [DIFP] del Departamento Nacional de Planeación [DNP].
2. Se desagregaron las partidas presupuestales y se identificaron los programas de inversión destinados exclusivamente a la Juventud, es decir aquéllos en los que el gasto fue focalizado según la directriz del gobierno central.
3. Todas las series de gasto se trabajaron a precios corrientes y a precios de 1994 para efectos de análisis.

Esta indagación arrojó resultados realmente importantes. Primero se reconoce que el análisis fue enfocado únicamente a las acciones emprendidas por el sector central, es decir que no se tiene en cuenta acciones desarrolladas propiamente por las entidades territoriales, por lo menos esto aproximación no lo permite establecer con claridad. Segundo, en cuanto a los resultados positivos, se pudieron identificar acciones y programas realizados por otras entidades del Estado en materia de juventud diferentes a las

de la entidad rectora de las políticas públicas de juventud y al Ministerio de Educación. El análisis se realizó según el ciclo de asignación presupuestal de cada gobierno, es decir, los cuatrienios en cuanto asignación presupuestal comienzan el año inmediatamente siguiente a la posesión del mandatario, por ejemplo, el cuatrienio presupuestal del actual Presidente Uribe, aunque se programa desde antes de su posesión y se aprueba por el Congreso a más tardar a finales del mes de Octubre de este año y sólo empieza a regir a partir del 2003, dado que las partidas presupuestales comprometidas para el 2002 corresponden a la vigencia del programa de gobierno inmediatamente anterior.

1.El Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia [1991- 1994]

Para este período del Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia [PPJMF], el documento rector de la política de Juventud, era el CONPES 2626. Según el documento CONPES, los costos en materia de Juventud ascendían a \$611.548 millones de pesos de 1994, a ser ejecutados, a través de las estrategias previstas en el documento y de las entidades del

Cuadro 1
Consolidado Presupuestal y Estrategias 1991/1994
Para la Política de Juventud y la Mujer
(Millones de Pesos de 1990) - Juventud

| AREA ESTRATEGICA | COSTO TOTAL | % |
|--|----------------|--------------|
| Calidad de Vida y Desarrollo Humano | 11.100 | 4,4 |
| Prevención a la Drogadicción | 8.455 | 3,3 |
| Participación y Organización Juvenil | 3.594 | 1,4 |
| Fortalecimiento de la Capacidad | | |
| Institucional a la Juventud | 1.065 | 0,4 |
| Vinculación a la vida económica | 4.092 | 1,6 |
| Expansión de la Educación Secundaria dentro del Plan de Apertura Educativa | 224.132 | 88,8 |
| TOTAL | 252.490 | 100,0 |

Estado en él señaladas, así mismo señalaba que la ejecución de las estrategias estarían coordinadas por el PPJMF.

Un primer análisis, permite afirmar que el presupuesto destinado únicamente al PPJMF, sería de \$25.538 Millones de Pesos para atender los programas correspondientes a la población Juvenil. De igual forma, el 88,8% del consolidado presupuestal, es decir \$542.863 millones de pesos, serían destinados a fortalecer la educación secundaria, cuya ejecución correspondería al Ministerio de Educación Nacional. Los programas con menor participación serían ejecutados por el PPJMF, entre ellos el de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional a la Juventud con el 0,4%, el de Participación y Organización Juvenil con el 1,4%, y el de Vinculación a la vida económica con el 1,6%.

Esta lectura inicial, deja en primera instancia claridad sobre el peso real que el PPJMF jugaría durante el cuatrienio de Gobierno, es decir, los programas de impacto estarían a cargo de otras entidades del sector central y de nuevo la atención central para atender a la Juventud se centraría fuertemente en los programas de educación.

| FUENTES DE FINANCIACION | | | |
|-------------------------|----------|---------------|----------------------------------|
| PPJMF | C. T. I. | OTRAS FUENTES | ENTIDAD |
| 5.713 | 5.029 | 357 | Ministerio de Salud |
| 0 | 2.604 | 5.850 | DNE, Deptos, ICBF, Minsalud, MEN |
| 3.594 | 0 | 0 | |
| 546 | 519 | 0 | |
| 690 | 3.402 | 0 | |
| 0 | 0 | 224.132 | Ministerio de Educación Nacional |
| 10.544 | 11.555 | 230.339 | |

Continuación Cuadro 1
Consolidado Presupuestal y Estrategias 1991/1994
Para la Política de Juventud y la Mujer
(Millones de Pesos de 1994) - Juventud

| AREA ESTRATEGICA | COSTO TOTAL | % |
|--|----------------|--------------|
| Calidad de Vida y Desarrollo Humano | 26.885 | 4,4 |
| Prevención a la Drogadicción | 20.479 | 3,3 |
| Participación y Organización Juvenil | 8.705 | 1,4 |
| Fortalecimiento de la Capacidad Institucional a la Juventud | 2.580 | 0,4 |
| Vinculación a la vida económica | 9.911 | 1,6 |
| Expansión de la Educación Secundaria dentro del Plan de Apertura Educativa | 542.863 | 88,8 |
| TOTAL | 611.548 | 100,0 |

Fuente: CONPES 2626 de 1992. Cálculos del Autor

El Análisis Presupuestal 1991 - 1994.

Como se mencionó, la desagregación de las partidas presupuestales permitió la identificación no sólo de aquellos programas oficiales ejecutados por parte de la entidad rectora de la Política Pública de Juventud, sino también de otros programas realizados por otras entidades del Estado. Por lo tanto, se realizará el análisis de la evolución de ambas partidas y el análisis sobre el balance general del total de los programas de juventud.

1. Los Programas Oficiales:

Del total de \$9.444.202.495 pesos para la financiación de los programas de la política oficial de Juventud durante este cuatrienio, se asignaron después de recortes y adiciones \$14.739.126.515 pesos de los cuales se pagaron efectivamente \$6.228.626.129 pesos.

Esto significa que hubo una disminución de \$8.510.500.386 pesos, es decir un 58%, entre los recursos efectivamente asignados y los efectivamente

| FUENTES DE FINANCIACION | | | |
|-------------------------|--------|---------------|----------------------------------|
| PPJMF | C.T.I. | OTRAS FUENTES | ENTIDAD |
| 13.837 | 12.181 | 865 | Ministerio de Salud |
| 0 | 6.307 | 14.169 | DNE, Deptos, ICBF, Minsalud, MEN |
| 8.705 | 0 | 0 | |
| 1.322 | 1.257 | 0 | |
| 1.671 | 8.240 | 0 | |
| 0 | 0 | 542.863 | Ministerio de Educación Nacional |
| 25.538 | 27.987 | 557.896 | |

pagados. Cabe anotar que cuando se dice efectivamente pagados se hace referencia a los recursos totales invertidos (Pagados = Invertidos).

Para el año de 1991 no se encontró asignación por ley a los programas oficiales, pero después de recortes y adiciones, se asignaron \$2.557.423.306, los cuales fueron invertidos en su totalidad durante la vigencia presupuestal de ese mismo año. Para 1992, por ley se asignaron \$3.964.762.393, después de recortes y adiciones \$6.203.133.104 y en definitiva se invirtieron \$1.397.662.258, lo que implica una disminución del 77% en los recursos. Para 1993, por ley correspondió \$2.874.730.102, después de recortes y adiciones \$2.987.360.105 y en definitiva \$870.289.275, lo que indica una disminución del 71% del presupuesto de inversión de ese año. Para 1994, los recursos por ley asignados fueron \$3.604.710.000, después de recortes y adiciones \$2.991.210.000 y se invirtieron sólo \$1.403.251.290, representando una disminución del 53%.

Cuadro 2

Evolución del Presupuesto de Inversión Programas Oficiales 1991 - 1994 (Pesos De 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|---------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Oficial 91 | \$ 0 | \$ 2.557.423.306 | \$ 2.557.423.306 | \$ 2.557.423.306 |
| Oficial 92 | \$ 2.964.762.393 | \$ 6.203.133.104 | \$ 5.824.384.087 | \$ 1.397.662.258 |
| Oficial 93 | \$ 2.874.730.102 | \$ 2.987.360.105 | \$ 870.289.275 | \$ 870.289.275 |
| Oficial 94 | \$ 3.604.710.000 | \$ 2.991.210.000 | \$ 1.403.251.290 | \$ 1.403.251.290 |
| Total Oficial | \$ 9.444.202.495 | \$ 14.739.126.515 | \$ 10.655.347.959 | \$ 6.228.626.129 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Sarmiento (1993), muestra en su análisis, de la evolución del gasto social del gobierno Gaviria, cómo el porcentaje de participación del presupuesto asignado al PPJMF al interior de los programas presidenciales fue disminuyendo, del 19.44% en 1991, a 13.41% en 1992 y a 10.07% en 1993 (Ver, Sarmiento 1993, 64).

Ambos análisis permiten concluir, primero que la financiación de los programas se redujo drásticamente en cuanto a los montos efectivamente asignados para inversión y segundo, la pérdida del nivel de participación del PPJMF con respecto al gasto total de los programas presidenciales. "Esto quiere decir que perdió importancia al interior de los mismos" (Londoño 1994, 64).

Cuadro 3

Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas de Juventud PPJMF 1991 - 1994 (Pesos De 1994)

| 1991 Presidencia | |
|---|----------------|
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Bibliotecas móviles municipales | \$ 133.996.730 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud, recreación juvenil e intercolegiados. | \$ 76.569.560 |

| | |
|--|----------------|
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud, recuperación y promoción de manifestaciones culturales | \$ 183.766.944 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Recreación y participación comunitaria. | \$ 76.569.560 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Recreación para niños en épocas de vacaciones | \$ 57.427.170 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Proyectos económicos | \$ 95.711.950 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Turismo juvenil, alberguismo y campismo. | \$ 38.284.780 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Mediante su participación en las demandas estatales. | \$ 114.854.340 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Orquestas juveniles e infantiles en Colombia. | \$ 421.544.142 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Orquestas juveniles e infantiles en Colombia. | \$ 822.711.209 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Participación a organizaciones juveniles. | \$ 95.711.950 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Prevención de embarazo precoz y enfermedades sexualmente transmisibles en adolescentes | \$ 76.569.560 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Consulta nacional a la juventud. | \$ 57.427.170 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud experiencias demostrativas de servicio social juvenil. | \$ 19.142.390 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud red nacional de centros de información y documentación. | \$ 95.711.950 |
| Asistencia, mejoramiento y prevención en programas de juventud. Reciclaje escolar. | \$ 76.569.560 |
| Aprovechamiento de proyectos para dinamizar, estimular y fortalecer la organización juvenil de Colombia | \$ 114.854.340 |

| 1992 | |
|--|----------------|
| Fondo Especial de la Presidencia de la República | |
| Asistencia mejoramiento y prevención en programas orientados a la juventud. Nivel nacional | \$ 78.955.804 |
| Adquisición de colecciones juveniles e infantiles Bibliotecas móviles municipales. | \$ 232.712.904 |
| Implantación asistencia y capacitación de orquestas juveniles e infantiles en Colombia. | \$ 543.567.698 |
| Implantación asistencia y capacitación de orquestas Juveniles e infantiles en Colombia. | \$ 542.425.853 |

| 1993 | |
|--|----------------|
| Fondo Especial de la Presidencia de la República | |
| Adecuación y dotación de centros de información y documentación para jóvenes en Pereira, Barranquilla, San Andrés y Cúcuta. | \$ 61.495.258 |
| Aplicación de recursos para publicar y promover investigaciones sobre jóvenes en Colombia | \$ 93.119.785 |
| Aplicación de una consulta para el desarrollo y validación de la política nacional de juventud. | \$ 62.412.725 |
| Capacitación a organizaciones juveniles. | \$ 62.537.550 |
| Aprovechamiento y difusión del turismo juvenil organizado a través de albergues juveniles. | \$ 37.447.635 |
| Adquisición de colecciones juveniles e infantiles para bibliotecas públicas municipales y difusión de la lectura a nivel nacional. | \$ 149.010.380 |
| Recreación juvenil e intercolegiados a nivel nacional | \$ 24.965.090 |
| Adecuación y dotación de centros de información y documentación para jóvenes en Pereira, Barranquilla, San Andrés y Cúcuta. | \$ 61.495.258 |
| Aplicación de recursos para publicar y promover investigaciones sobre jóvenes en Colombia | \$ 93.119.785 |
| Asistencia para la promoción de microempresas urbanas en apoyo a jóvenes (Convenio ala/91/15)- C. E. E. | \$ 103.605.123 |

| | |
|--|---------------|
| Asistencia, promoción y desarrollo productivo con jóvenes zonas Corpes Centro Oriente | \$ 46.185.416 |
| Aprovechamiento de proyectos para la promoción y desarrollo productivo con jóvenes zonas Corpes Costa Atlántica. | \$ 49.930.180 |
| Asistencia, promoción y desarrollo productivo con jóvenes zonas Corpes Occidente. | \$ 24.965.090 |

| 1994 | |
|--|----------------|
| Red de Solidaridad | |
| Implantación de una política para juventud- Construcción y/o mejoramiento de parques para la juventud y la familia. | \$ 155.672.250 |
| Aprovechamiento de proyectos productivos para la juventud. | \$ 681.569.040 |
| Asistencia para la promoción de microempresas urbanas en apoyo a jóvenes. Convenio con la Comunidad Económica Europea. | \$ 60.000.000 |
| | \$ 506.010.000 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

Continuando con el análisis del cuatrienio y como puede observarse, en el cuadro inmediatamente anterior donde aparecen relacionados de acuerdo con las partidas presupuestales los programas en los que efectivamente se invirtieron los recursos del PPJMF, ninguno de los programas tiene una continuidad explícita, aquéllos que la tienen no sobrepasan los dos años de aplicación. Esto quiere decir que primaron los desarrollos puntuales y aislados de los objetivos trazados en el CONPES, no obstante podría contra argumentarse que hay uno que otro programa que podría relacionarse con uno que otro objetivo del CONPES pero antes de plantear la discusión valdría la pena preguntarse: ¿Cuál es la pertinencia real de estas iniciativas?, ¿Cuál debe ser el tiempo real de acompañamiento de este tipo de iniciativas? y por otro lado ¿Cuál es la garantía financiera de continuidad de los mismas? en especial aquéllos que inician con financiación de Cooperación Internacional. También causa curiosidad que sólo hasta 1994 aparezca un programa con destinación específica de recursos para Implantar una Políti-

ca de Juventud en Colombia, al parecer la explicación, en palabras de Londoño (1994), radica:

"En cuanto a la ejecución, ésta se inició prácticamente en agosto de 1993, según los testimonios recogidos. Para 1992 a pesar de que se comprometieron el 85% de los recursos sólo se ejecutó un 12,8% (Sarmiento 1993b,67). Para 1993 dicha ejecución ascendió a un 37% y en lo que va recorrido de 1994 ya se ha ejecutado el 50%. Esto quiere decir que la política tiene menos de un año de estarse ejecutando realmente, razón por la cual no ha alcanzado a cimentarse. Es necesario reconocer que éste ha sido un problema común a la política social del Gobierno, la cual ha atravesado con grandes dificultades (y es el lunar más protuberante del actual gobierno), en gran parte debido a problemas de contratación y al cambio constitucional. Particularmente para las instituciones ligadas directamente a la Presidencia" (Londoño 1994, 64).

2. Los Otros Programas:

Las entidades del Sector Central del Gobierno, que destinaron parte del presupuesto a programas concretos de Juventud durante este cuatrienio, fueron: el Ministerio de Educación Nacional [MEN], el Ministerio de Trabajo [MINTRABAJO], el Ministerio de Agricultura [MINAGRICULTURA], el Instituto Colombiano de Estudios en el Exterior [ICETEX], el Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte [COLDEPORTES], El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables [INDERENA], el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica [ICENER], y el Fondo de Cofinanciación [FIS].

El total de recursos asignados a estas entidades para financiar los programas de juventud durante el cuatrienio fue de \$8.320.041.956 pesos, de los cuales después de recortes y adiciones fueron \$5.934.545.777 pesos, y que en definitiva sólo \$1.862.457.142 se invirtieron. Lo que indica una disminución de \$4.072.088.634 pesos, es decir un 69%.

Cuadro 4
Evolución del Presupuesto de Inversión Otros Programas del Estado
1991 - 1994
(Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|-------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| Otros 91 | \$ 2.914.065.175 | \$ 1.000.471.846 | \$ 544.020.982 | \$ 490.594.571 |
| Otros 92 | \$ 2.132.270.765 | \$ 2.136.925.024 | \$ 322.189.735 | \$ 309.467.321 |
| Otros 93 | \$ 1.758.124.016 | \$ 1.701.952.563 | \$ 368.110.251 | \$ 368.110.251 |
| Otros 94 | \$ 1.515.582.000 | \$ 1.095.196.344 | \$ 694.285.000 | \$ 694.285.000 |
| Total Otros | \$ 8.320.041.956 | \$ 5.934.545.777 | \$ 1.928.605.967 | \$ 1.862.457.142 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Cuadro 5
Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas de Juventud
Entidades del Sector Central 1991 - 1994
(Pesos de 1994)

| Ministerio de Educación Nacional | |
|---|----------------|
| 1991 | |
| Promoción juvenil y uso creativo del tiempo libre. | |
| Formación, organización y participación - PJMF | \$ 72.741.082 |
| Promoción juvenil y uso creativo del tiempo libre | |
| Investigación, evaluación e información - PJMF | \$ 47.855.975 |
| Promoción juvenil y uso creativo del tiempo libre. | |
| Dotación materiales didácticos - PJMF | \$ 38.284.780 |
| Educación popular básica continuada de jóvenes y adultos EPA. Producción y distribución de materiales | \$ 114.854.340 |
| Educación popular básica continuada de jóvenes y adultos, EPA. Apoyo a proyectos locales y regionales | \$ 19.142.390 |
| Educación popular básica continuada de jóvenes y adultos-EPA. Capacitación | \$ 50.421.055 |

| 1992 | |
|---|-------------------|
| Asistencia a organizaciones infantiles y juveniles para el uso creativo del tiempo libre | \$ 77.570.968 |
| Asistencia para el desarrollo cultural en procesos de educación popular de jóvenes y adultos | \$ 139.627.742 |
| 1993 | |
| Prevención integral en el sector educativo - Programa promoción juvenil. | \$ \$ 329.539.187 |
| Mejoramiento de la educación básica primaria, secundaria y media vocacional de jóvenes y adultos PNR. | \$ 19.472.770 |
| Alfabetización de jóvenes y adultos - Programa de educación popular básica de jóvenes y adultos. Resto. | \$ 19.098.294 |
| 1994 | |
| Prevención integral en el sector educativo - Programa promoción juvenil. | \$ 238.251.000 |
| Ministerio de agricultura | |
| 1991 | |
| Hogares juveniles campesinos-Bogotá | \$ 57.427.170 |
| Centro de Investigación, Educación y Desarrollo del Campo - CIEDCA - Hogares Juveniles Campesinos. PJMF. | \$ 9.571.195 |
| Instituto Colombiano de Estudios en el Exterior - ICETEX | |
| 1991 | |
| Fondo Pro Juventud Tolimense, para becas y subsidios a estudiantes en todos los niveles educativos en el interior y en el exterior del país. Bogotá. | \$ 3.918.447 |
| Fondo Educativo Juventudes del Tolima, para becas y subsidios a estudiantes en todos los niveles educativos en el interior y en el exterior del país. | \$ 53.598.692 |
| Fondo Educativo Juventudes Boyacenses, para becas y subsidios a estudiantes en todos los niveles educativos en el interior y en el exterior del país. | \$ 4.785.598 |
| Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte - COLDEPORTES | |
| 1991 | |
| Convenios con asociaciones juveniles - PJMF | \$ 17.993.847 |
| 1992 | |
| Asistencia a través de convenios con asociaciones juveniles | \$ 31.028.387 |

| 1994 | |
|---|----------------|
| Asistencia a través de convenios con asociaciones juveniles | \$ 70.315.000 |
| Asistencia a través de convenios con asociaciones juveniles. | \$ 580.000 |
| Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables - INDERENA | |
| 1992 | |
| Asistencia técnica, capacitación, difusión, participación juvenil y protección del medio ambiente. | \$ 56.585.965 |
| Instituto Colombiano de Energía Eléctrica - ICENER | |
| 1992 | |
| Construcción línea de media tensión y montaje de transformador en el hogar juvenil campesino de Morelia, Caqueta. PNR | \$ 4.654.258 |
| Fondo de Cofinanciación - FIS | |
| 1994 | |
| Mejoramiento de la educación básica primaria, secundaria y media vocacional de jóvenes y adultos. | \$ 206.974.000 |
| Alfabetización y post-alfabetización de jóvenes y adultos. | \$ 178.165.000 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

De estas entidades las de mayor dinámica y acompañamiento durante el período del PPJMF, fueron el Ministerio de Educación Nacional y COLDEPORTES, y las únicas que no ejecutaron recursos fueron el Ministerio de Trabajo en 1991 y COLDEPORTES en 1993.

Como puede apreciarse la mayoría de los esfuerzos de algunas entidades eran puntuales y no gozaban de continuidad, a excepción de los programas del Ministerio de Educación Nacional y del Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte [Coldeportes] que a diferencia de los programas del PPJMF exhibieron una mayor continuidad a través del cuatrienio. De destacar la labor del Programa de Promoción Juvenil y Uso Creativo del Tiempo Libre del MEN y de los Convenios con Asociaciones Juveniles de COLDEPORTES. Esto por lo menos a primera vista refleja una mayor preocupación en lograr establecer un impacto concreto sobre un grupo de población.

3. El Balance General del Cuatrienio:

En términos generales, los recursos destinados a financiar los programas de Juventud en su totalidad, durante el período comprendido 1991 - 1994, sufrieron drásticas disminuciones.

El monto total de los recursos identificados, asignados por ley para los programas de Juventud fue de \$17.764.244.451 pesos, que después de recortes y adiciones pasarían a ser \$20.673.672.292 pesos, de los que únicamente se invertirían \$8.091.083.272, esto representa una disminución de \$12.582.589.020 pesos, es decir un 61%.

Cuadro 6
Evolución del Presupuesto Total de Inversión en Programas de Juventud
1991 - 1994 (Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|-----------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Total Oficial | \$ 9.444.202.495 | \$ 14.739.126.515 | \$ 10.655.347.959 | \$ 6.228.626.129 |
| Total Otros | \$ 8.320.041.956 | \$ 5.934.545.777 | \$ 1.928.605.967 | \$ 1.862.457.142 |
| Total Programas | \$ 17.764.244.451 | \$ 20.673.672.292 | \$ 12.583.953.926 | \$ 8.091.083.272 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Durante este cuatrienio, los años en que se presentaron las mayores disminuciones fueron 1992 y 1993 con un 79,5% y 73,6% respectivamente. Esto quiere decir que sólo se invirtieron en Juventud el 20,5% y el 26,4% del total de los recursos asignados para programas durante esos años. Por otro lado, el año en que más recursos se invirtieron conforme a la asignación final fue 1991, esto corresponde al 85,7% de los recursos asignados para ese año, la disminución sólo fue del 14,3%. 1991 fue el año en que más recursos se asignaron para Juventud, de los cuales se invirtieron el 85,7%, es decir \$3.048.017.877.

Por lo general, durante este período la entidad rectora de los programas de política de Juventud - PPJMF, concentró la mayor participación en cuanto al total de los recursos de invertidos. La participación de la Política Oficial fue del 77% con respecto a los recursos totales identificados durante el cuatrienio, frente a un 23% de participación por partes de los programas

identificados de otras entidades del sector central. La Política Oficial, en 1991 representó el 83,9%, en 1992 el 81,9%, en 1993 el 70,3% y en 1994 el 66,9%. Esta tendencia a la baja no implica necesariamente disminución anual en el monto de recursos invertidos, se debe en gran parte a la presencia de otras entidades del sector central, como por ejemplo, el acompañamiento constante de los programas del Ministerio de Educación Nacional que representaron el 11,3% de los recursos pagados en 1991, el 12,7% y el 29,7% para 1992 y 1993 respectivamente y el 11,4% para 1994. El resto de los programas no sobrepasaron una participación del 3,4% a excepción del FIS con el 18,4% en 1994.

Por último, vale la pena resaltar que como porcentaje del Presupuesto General de Inversión de la Nación, los programas del PPJMF en su conjunto representaron en promedio solamente el 0,08% durante el cuatrienio, los programas de las entidades del sector central el 0,02%, con lo cual el gasto específicamente destinado a Juventud fue de cerca del 0,10% anual durante este cuatrienio. Respecto al PIB, las asignaciones para financiar programas de Juventud fueron perdiendo peso, los programas oficiales representaron en promedio el 0,003%, los programas de las entidades del Estado el 0,001% y en total el gasto destinado a Juventud como porcentaje del PIB fue cerca del 0,004% anual durante el cuatrienio.

Para Londoño (1994) el problema de la pérdida de peso de las asignaciones destinadas a juventud se debió al menos a tres razones. La primera, la falta de concertación y participación de la sociedad civil en la formulación de la política. La segunda, que los recursos disponibles no fueron demandados, no porque no existiesen necesidades, "sino por ausencia de un interlocutor que defendiera y salvaguardara estos recursos como suyos". Y la tercera, la falta de cultura de elaboración y trámite de proyectos aunada a la poca experiencia en la planificación del desarrollo social, tanto de las entidades territoriales como de las comunidades pobres (Ver, Londoño 1994, 65).

Cuadro 7: Asignación y Distribución del Presupuesto de Inversión

| 1991 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
|----------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|
| PRESIDENCIA** | \$ 0 | 0,0 | \$ 2.557.423.306 | 71,9 |
| MEN | \$ 2.547.852.111 | 87,4 | \$ 485.020.307 | 13,6 |
| MINAGRICULTURA | \$ 66.998.365 | 2,3 | \$ 66.998.365 | 1,9 |
| MINTRABAJO | \$ 0 | 0,0 | \$ 28.713.585 | 0,8 |
| ICETEX | \$ 62.302.737 | 2,1 | \$ 196.763.287 | 5,5 |
| COLDEPORTES | \$ 236.911.962 | 8,1 | \$ 222.976.302 | 6,3 |
| SUBTOTAL* | \$ 2.914.065.175 | 100,0 | \$ 1.000.471.846 | 28,1 |
| TOTAL | \$ 2.914.065.175 | 100,0 | \$ 3.557.895.152 | 100,0 |
| 1992 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
| FONDO PRESIDENCIA** | \$ 2.964.762.393 | 58,2 | \$ 6.203.133.104 | 74,4 |
| MEN | \$ 1.921.898.301 | 37,7 | \$ 1.921.898.301 | 23,0 |
| COLDEPORTES | \$ 132.801.497 | 2,6 | \$ 132.801.497 | 1,6 |
| INDERENA | \$ 77.570.968 | 1,5 | \$ 77.570.968 | 0,9 |
| ICENER | \$ 0 | 0,0 | \$ 4.654.258 | 0,1 |
| SUBTOTAL* | \$ 2.132.270.765 | 41,8 | \$ 2.136.925.024 | 25,6 |
| TOTAL | \$ 5.097.033.158 | 100,0 | \$ 8.340.058.127 | 100,0 |
| 1993 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
| FONDO PRESIDENCIA** | \$ 2.874.730.102 | 62,1 | \$ 2.987.360.105 | 63,7 |
| MEN | \$ 1.683.895.314 | 36,3 | \$ 1.627.723.862 | 34,7 |
| COLDEPORTES | \$ 74.228.702 | 1,6 | \$ 74.228.702 | 1,6 |
| SUBTOTAL* | \$ 1.758.124.016 | 37,9 | \$ 1.701.952.563 | 36,3 |
| TOTAL | \$ 4.632.854.118 | 100,0 | \$ 4.689.312.668 | 100,0 |
| 1994 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
| RED DE SOLIDARIDAD** | \$ 3.604.710.000 | 70,4 | \$ 2.991.210.000 | 73,2 |
| MEN | \$ 336.600.000 | 6,6 | \$ 326.502.000 | 8,0 |
| COLDEPORTES | \$ 60.282.000 | 1,2 | \$ 81.097.000 | 2,0 |
| FONDO DE COFIN.[FIS] | \$ 1.118.700.000 | 21,8 | \$ 687.597.344 | 16,8 |
| SUBTOTAL* | \$ 1.515.582.000 | 29,6 | \$ 1.095.196.344 | 26,8 |
| TOTAL | \$ 5.120.292.000 | 100,0 | \$ 4.086.406.344 | 100,0 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC. Cálculos del Autor. * Sumatoria de los programas de Juventud correspondientes

en Programas de Juventud 1991 - 1994 (Pesos de 1994)

| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI-NUCIÓN |
|------------------|-------|------------------|-------|----------------|----------------|
| \$ 2.557.423.306 | 79,2 | \$ 2.557.423.306 | 83,9 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 485.020.307 | 15,0 | \$ 343.299.623 | 11,3 | 70,8 | 29,2 |
| \$ 66.998.365 | 2,1 | \$ 66.998.365 | 2,2 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 28.713.585 | 0,9 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 62.302.737 | 1,9 | \$ 62.302.737 | 2,0 | 31,7 | 68,3 |
| \$ 29.434.105 | 0,9 | \$ 17.993.847 | 0,6 | 8,1 | 91,9 |
| \$ 544.020.982 | 16,8 | \$ 490.594.571 | 16,1 | 49,0 | 51,0 |
| \$ 3.229.892.405 | 100,0 | \$ 3.048.017.877 | 100,0 | 85,7 | 14,3 |
| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI-NUCIÓN |
| \$ 5.824.384.087 | 94,8 | \$ 1.397.662.258 | 81,9 | 22,5 | 77,5 |
| \$ 217.198.710 | 3,5 | \$ 217.198.710 | 12,7 | 11,3 | 88,7 |
| \$ 31.028.387 | 0,5 | \$ 31.028.387 | 1,8 | 23,4 | 76,6 |
| \$ 69.308.380 | 1,1 | \$ 56.585.965 | 3,3 | 72,9 | 27,1 |
| \$ 4.654.258 | 0,1 | \$ 4.654.258 | 0,3 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 322.189.735 | 5,2 | \$ 309.467.321 | 18,1 | 14,5 | 85,5 |
| \$ 6.146.573.823 | 100,0 | \$ 1.707.129.579 | 100,0 | 20,5 | 79,5 |
| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI-NUCIÓN |
| \$ 870.289.275 | 70,3 | \$ 870.289.275 | 70,3 | 29,1 | 70,9 |
| \$ 368.110.251 | 29,7 | \$ 368.110.251 | 29,7 | 22,6 | 77,4 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 368.110.251 | 29,7 | \$ 368.110.251 | 29,7 | 21,6 | 78,4 |
| \$ 1.238.399.526 | 100,0 | \$ 1.238.399.526 | 100,0 | 26,4 | 73,6 |
| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI-NUCIÓN |
| \$ 1.403.251.290 | 66,9 | \$ 1.403.251.290 | 66,9 | 46,9 | 53,1 |
| \$ 238.251.000 | 11,4 | \$ 238.251.000 | 11,4 | 73,0 | 27,0 |
| \$ 70.895.000 | 3,4 | \$ 70.895.000 | 3,4 | 87,4 | 12,6 |
| \$ 385.139.000 | 18,4 | \$ 385.139.000 | 18,4 | 56,0 | 44,0 |
| \$ 694.285.000 | 33,1 | \$ 694.285.000 | 33,1 | 63,4 | 36,6 |
| \$ 2.097.536.290 | 100,0 | \$ 2.097.536.290 | 100,0 | 51,3 | 48,7 |

a otras entidades del Sector Central. ** Entidad rectora de los programas de Política de Juventud - PPJMF

2. El Viceministerio de la Juventud [1995 - 1998]

El comienzo de esta nueva etapa para las Políticas de Juventud en Colombia estuvo marcada por una gran expectativa frente al papel que jugarían los nuevos esfuerzos hacia la Juventud, ahora la institucionalización se encontraba bajo el brazo del Ministerio de Educación Nacional, el cual había concentrado la mayoría de los recursos y esfuerzos en materia de Juventud hasta el momento. El hecho de ser una dependencia adscrita auguraba una mayor coordinación e integración de esfuerzos, no sólo en el diseño y ejecución de planes y programas para el progreso de la Juventud sino en el poder asesorar en lo de su competencia a las instituciones estatales y privadas que desarrollaran actividades a favor de la Juventud (Chillán 1998). Por lo tanto, se esperaba una mayor incidencia en el diseño de las políticas y en la focalización de los recursos, en parte porque contaría con elementos para una mayor planificación, dado el *know - how* de una entidad como el Ministerio de Educación y por otra parte, por la concertación y articulación de esfuerzos que se llevarían a cabo con otras entidades del sector central.

El documento CONPES 2794 - MINEDUCACION - DNP - UDS, trazaría la Política Nacional de Juventud para este período de gobierno. El monto total de Inversión del Nivel Central en Juventud, en millones de pesos de 1994, para el cuatrienio se estimó en \$700.947 millones. Estos recursos serían ejecutados en virtud de la implementación de cuatro estrategias y tendrían como garante al Ministerio de Educación que llevaría a cabo estas actividades en coordinación con el Viceministerio de la Juventud.

Cuadro 8

Inversión del Nivel Central en Juventud Millones de pesos de 1994

| Programas | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Total | %* |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| Acceso a bienes y servicios (1) | 1.247 | 920 | 1.000 | 1.000 | 4.167 | 0,6 |
| Desarrollo personal y formación integral (2) | 114.086 | 132.295 | 175.762 | 167.328 | 589.470 | 84,1 |
| Ingreso a la vida social (3) | 14.201 | 22.087 | 23.946 | 26.769 | 87.003 | 12,4 |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Fortalecimiento institucional (4) | 4.902 | 5.188 | 5.109 | 5.109 | 20.307 | 2,9 |
| Total | 134.436 | 160.489 | 205.816 | 200.205 | 700.947 | 100,0 |

(1) Incluye: Ecoturismo Juvenil, Tarjeta Joven y Centros de formación.

(2) Incluye: Inversión en Educación Secundaria, Educación Sexual, Educación Ambiental, Créditos Pregrado, Deporte Formativo y Talentos Deportivos y Artísticos.

(3) Incluye: Plan de Empleo Urbano, Apoyo a la Capacitación de Desempleados Pobres.

(4) Incluye: Programas de Participación y Ejercicio de la ciudadanía, Fortalecimiento Institucional y Educación de Jóvenes y Adultos.

Fuente: CONPES 2795 de 1995

* Cálculos del Autor.

Nuevamente el grueso del consolidado presupuestal estaría destinado a fortalecer la educación secundaria, al igual que en el CONPES 2626 de 1992, la diferencia radica en que el Viceministerio de la Juventud acompañaría dicho proceso como dependencia adscrita al Ministerio de Educación. El presupuesto destinado a Educación Secundaria sería de \$589.470 millones de pesos, es decir el 84,1% del total de los recursos. Otro de los programas con mayor peso sería el del Ingreso a la Vida Social con un 12,4% de participación en el total de los recursos, es decir \$ 87.003 millones de pesos, que incluirían las estrategias para combatir el desempleo juvenil urbano y la Capacitación de Jóvenes desempleados de bajos recursos. El resto de la participación de los recursos a ser ejecutados en coordinación con el Viceministerio de la Juventud ascendía al 15,9% del total de la inversión central, pero no es fácil estimar con exactitud, al menos por esta vía, cuáles serían los programas efectivamente a cargo de esta cartera.

El Análisis Presupuestal 1995 - 1998.

1. Los Programas Oficiales:

El presupuesto asignado al Viceministerio de la Juventud para el período 1994 - 1998, por ley fue de \$9.014.294.359 pesos, de los cuales después de recortes y adiciones pasaron a ser \$7.689.792.226 pesos y que según las partidas presupuestales sólo se invertirían \$5.507.640.989 pesos. Esto implica una disminución de \$2.182.151.237, es decir un 28%.

El monto de los recursos en comparación con el gobierno anterior cayó en un 11,6%, es decir \$720.985.140 pesos, pero el porcentaje de disminución de los recursos fue muchísimo menor el 28% vs. el 58%. El aumento en cuanto al

mayor aprovechamiento de los recursos para ser invertidos, se debió en parte a los nuevos compromisos adquiridos por el Viceministerio, como el de institucionalizar una política de Juventud a nivel nacional, prestando apoyo y asesoría no sólo a los entes territoriales sino también a las demás entidades públicas y privadas que trabajaban en pro de la Juventud (Chillán 1998). De seguro también influyó el hecho que el Viceministerio contara con una planta de personal de cuarenta y siete (47) personas, de las cuales treinta y dos (32) eran profesionales grado 18 y 19, dos (2) coordinadores grado 21, y trece (13) personas de nivel asistencial. De acuerdo con Chillán (1998), del presupuesto de inversión asignado al Viceministerio "el 79,7% correspondió a inversión y el 21,3% a funcionamiento" (Ver, Chillán 1998, 8).

Para 1995, la disminución entre los recursos asignados, después de recortes y adiciones sólo fue de un 39% respecto a los recursos invertidos, en 1996 sólo del 14%, y para 1997 sólo del 23%. Con respecto a 1998, aunque existió asignación por ley para financiar los programas del Viceministerio, al parecer hubo que ajustar los rubros a las necesidades, por lo tanto, no hubo inversión oficial disponible para los programas de juventud durante ese año.

Cuadro 9

Evolución del Presupuesto de Inversión Programas Oficiales 1995 - 1998 (Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|---------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| Oficial 95 | \$ 3.660.046.246 | \$ 4.230.739.282 | \$ 4.199.313.368 | \$ 2.570.336.137 |
| Oficial 96 | \$ 2.954.075.608 | \$ 3.138.389.141 | \$ 3.138.388.882 | \$ 2.690.736.874 |
| Oficial 97 | \$ 1.669.492.010 | \$ 320.663.802 | \$ 320.509.867 | \$ 246.567.978 |
| Oficial 98 | \$ 730.680.495 | \$ 0 | \$ 0 | \$ 0 |
| Total Oficial | \$ 9.014.294.359 | \$ 7.689.792.226 | \$ 7.658.212.118 | \$ 5.507.640.989 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Aunque este cuatrienio no estuvo tan marcado por las drásticas reducciones en cuanto al presupuesto de inversión para financiar los programas de Juventud, puede apreciarse cómo disminuyen los montos destinados a estas iniciativas a partir de 1997. La explicación al parecer está en la disminución de las iniciativas o proyectos con recursos destinados a favorecer el

bienestar juvenil. Concretamente de 5 programas que contaron con recursos en 1995, se pasó a 7 en 1996, a 2 en 1997 y a 1 en 1998 el cual no alcanzó a ejecutar recursos¹⁰⁹ (Ver cuadro 10).

Cuadro 10

Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas de Juventud - Viceministerio de la Juventud 1995 - 1998 (Pesos de 1994)

| Ministerio de Educación Nacional [MEN] - Viceministerio de la Juventud 1995 | |
|---|------------------|
| Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil. | \$ 529.056.292 |
| Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil. | \$ 923.463.744 |
| Prevención integral en el sector educativo - Programa promoción juvenil. | \$ 612.982.136 |
| Mejoramiento y ampliación de las coberturas para los servicios tarjeta joven - carnet estudiantil. | \$ 420.694.971 |
| Asistencia técnica a la educación de jóvenes y adultos. | \$ 84.138.994 |
| 1996 | |
| Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil. | \$ 1.416.018.109 |
| Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil. | \$ 529.880.712 |
| Implantación plan nacional de turismo juvenil. | \$ 61.598.633 |
| Prevención integral en el sector educativo - Programa promoción juvenil. | \$ 264.940.356 |
| Implantación y fortalecimiento de estrategias preventivas con jóvenes en riesgo de vincularse al problema de las drogas. | \$ 197.115.625 |
| Implantación de programas dirigidos a jóvenes para su rehabilitación social. | \$ 177.986.643 |
| Asistencia técnica a la educación de jóvenes y adultos. | \$ 43.196.797 |
| 1997 | |
| Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil y programas dirigidos a jóvenes para su rehabilitación social. | \$ 49.294.593 |

¹⁰⁹ De acuerdo con el Informe de Gestión de Chillán (1998), dos eran los programas en 1998 que esperaban la asignación de recursos, Prevención en Drogas, y el Proyecto de Servicios Integrados para Jóvenes. A Julio de 1998, fecha de la presentación del Informe de Chillán, los recursos asignados a estos proyectos se encontraban sin ejecutar (Chillán 1998, 6).

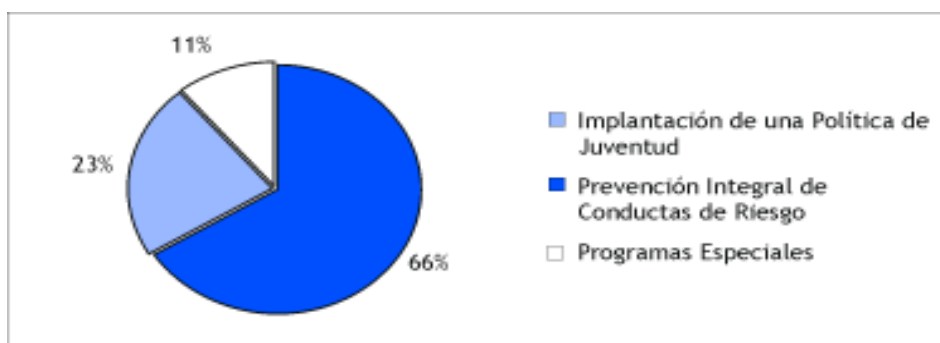
| | |
|---|----------------|
| Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil y programas dirigidos a jóvenes para su rehabilitación social. | \$ 197.273.386 |
| 1998 | |
| Implantación de programas para jóvenes - Banco Mundial | \$ 0 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC
Cálculos del Autor.

De acuerdo con los programas identificados, se pueden distinguir claramente ocho áreas de trabajo que podrían clasificarse en tres grupos, el primero el de la Implantación de una Política de Juventud, el segundo el de Prevención Integral de Conductas de Riesgo, y por último los Programas Especiales para Jóvenes. El grueso de la destinación de los recursos se concentró en el primer grupo con una participación del 66% sobre el total de los recursos de inversión de la política oficial durante el cuatrienio, es decir \$3.644.986.836 pesos. El segundo grupo concentró el 23% de los recursos, es decir \$1.253.024.760 pesos y el último grupo el 11% del total de los recursos, es decir \$609.629.393 pesos (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1

**Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas Oficiales
Viceministerio de la Juventud 1995 - 1998**



Fuente: DNP - DIFP - SPSC
Cálculos del Autor

El análisis permite concluir que la preocupación central del Viceministerio durante el cuatrienio estuvo centrada en fortalecer la consolidación del interés a nivel nacional de la importancia del desarrollo juvenil y esto no es más que el cumplimiento de la misión trazada por el Viceministerio durante el período de Gobierno.¹¹⁰

2. Los Otros programas:

Conforme a las partidas presupuestales, las entidades del Sector Central que destinaron parte de sus recursos para la financiación de programas de Juventud durante este período fueron: la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad, Coldeportes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], el Ministerio de Cultura, el Fondo de Cofinanciación - FIS, el ICETEX, el Instituto Colombiano de Cultura [COLCULTURA], la Financiera de Desarrollo Territorial [FINDETER] y el Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA].

Cuadro 11

Evolución del Presupuesto de Inversión Otros Programas del Estado 1995 - 1998 (Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|-------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Otros 95 | \$ 2.594.846.580 | \$ 2.743.253.107 | \$ 2.153.588.780 | \$ 1.090.986.780 |
| Otros 96 | \$ 5.726.167.428 | \$ 5.505.185.597 | \$ 5.467.511.161 | \$ 2.666.551.122 |
| Otros 97 | \$ 5.560.635.236 | \$ 18.571.135.758 | \$ 18.447.627.396 | \$ 16.437.917.837 |
| Otros 98 | \$ 4.757.745.247 | \$ 4.267.966.134 | \$ 3.836.759.886 | \$ 2.735.424.848 |
| Total Otros | \$ 18.639.394.492 | \$ 31.087.540.595 | \$ 29.905.487.222 | \$ 22.930.880.587 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

¹¹⁰ "LAMISIÓN: El Viceministerio de la Juventud es el organismo de la rama ejecutiva del poder público que propende por el mejoramiento del bienestar humano de los jóvenes entre 14 y 26 años, para ello formulará la política nacional en esta materia y brindará la asistencia técnica correspondiente a las entidades territoriales y aquellas instituciones públicas y privadas que trabajen para y en pro de los jóvenes para potenciar su participación activa en el ejercicio de sus derechos y deberes" (Chillán 1998, 8)

Para este período de gobierno el monto total asignado para financiar programas de inversión fue de \$22.930.880.587 pesos, la disminución frente al presupuesto asignado después de recortes y adiciones fue del 26%, es decir de \$8.156.660.009 pesos. Las disminuciones fueron del 60% para el primer año, del 52% para el segundo año, del 11% para el tercer año y del 36% para el último año, es decir de \$1.652.266.328 pesos para 1995, \$2.838.634.476 para 1996, \$2.133.217.920 para 1997 y \$1.532.541.285 pesos para 1998 respectivamente. El año que concentró la mayoría de los recursos fue 1997 con el 72% del total del presupuesto de inversión, le siguió 1998 y 1996 con el 12% cada uno respectivamente y finalmente 1995 con el 5%.

Cuadro 12

Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas de Juventud Entidades del Sector Central 1995 - 1998 (Pesos de 1994)

| | |
|---|----------------|
| Presidencia - Red de Solidaridad 1995 | |
| Asistencia para la promoción de microempresas urbanas en apoyo a jóvenes. (Convenio ALA/91/15 suscrito con la Comunidad Económica Europea). | \$ 673.111.953 |
| 1996 | |
| Asistencia para la promoción de microempresas urbanas en apoyo a jóvenes. (Convenio ALA/91/15 suscrito con la Comunidad Económica Europea). | \$ 172.787.189 |
| Presidencia 1997 | |
| Implantación de programas educativos culturales y recreativos a la juventud de Bogotá. | \$ 36.499.055 |
| 1998 | |
| Implantación de programas educativos culturales y recreativos a la juventud de Bogotá | \$ 56.371.383 |
| Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte - COLDEPORTES 1995 | |
| Asistencia a través de convenios con asociaciones juveniles | \$ 82.031.119 |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF 1995 | |
| Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles | \$ 335.843.707 |

| | |
|--|------------------|
| 1996 | |
| Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles-nacional. Previo concepto DNP. | \$ 1.541.482.009 |
| 1997 | |
| Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles-nacional. Previo concepto DNP | \$ 1.895.218.296 |
| Implantación programa de rehabilitación para niñas y mujeres jóvenes en el campo de la prostitución, municipio de Cúcuta- Norte de Santander | \$ 55.456.417 |
| Implementación programas de apoyo dirigidos a jóvenes y ancianos en el municipio de Agua de Dios- Cundinamarca | \$ 23.291.695 |
| 1998 | |
| Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles | \$ 2.026.979.162 |
| Ministerio de Cultura - MINCULTURA | |
| 1996 | |
| Implantación, asistencia y capacitación de agrupaciones musicales y de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles. | \$ 143.989.324 |
| 1998 | |
| Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud previo concepto DNP | \$ 221.607.646 |
| Fondo de Cofinanciacion - FIS | |
| 1996 | |
| Alfabetización de jóvenes y adultos - Programa de Educación Popular Básica de jóvenes y adultos | \$ 322.328.632 |
| 1997 | |
| Adecuación de la infraestructura física, remodelación y dotación de equipos para talleres oficiales del Hogar Juvenil Campesino en el municipio de Cucutilla - Norte de Santander. | \$ 27.728.208 |
| Instituto Colombiano de Estudios en el Exterior - ICETEX | |
| 1996 | |
| Asistencia a través de créditos condonables para talentos artísticos o deportivos juveniles de grupos de población más pobres del país | \$ 485.963.968 |
| 1997 | |
| Asistencia a través de créditos condonables para talentos artísticos o deportivos juveniles de grupos de población más pobres del país | \$ 505.596.087 |
| 1998 | |
| Asistencia a través de créditos condonables para talentos artísticos o deportivos juveniles de grupos de población más pobres del país. Red de solidaridad social | \$ 422.816.255 |

| | |
|---|-------------------|
| Instituto Colombiano de Cultura - COLCULTURA 1997 | |
| Implantación, asistencia y capacitación de agrupaciones musicales y de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles. | \$ 142.184.707 |
| Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER 1998 | |
| Ampliación y dotación del centro comunitario juvenil campesino. Municipio de Caramanta - Departamento de Antioquia. | \$ 7.650.402 |
| Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA 1997 | |
| Mejoramiento de formación profesional y capacitación de jóvenes. | \$ 13.751.943.373 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

Sin lugar a dudas 1997 fue un año muy particular, no sólo porque concentró la mayoría de los recursos del presupuesto de inversión total del período de gobierno, sino porque el 84% de los recursos de ese año fueron ejecutados en un único programa y por una sola entidad, el programa *Mejoramiento de Formación Profesional y Capacitación de Jóvenes*, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. Además el programa del SENA, representó el 60% del total del presupuesto para financiación de los programas de todas las entidades del sector central, y el 48% del total de los programas tanto oficiales como del sector central.

De destacar la labor del ICBF, que además de acompañar la gestión del Viceministerio durante todo el período de gobierno, fue la segunda entidad en destinar más recursos después del SENA durante el cuatrienio, su participación fue del 26% respecto al presupuesto de las entidades del sector central y del 21% del total de los programas, tanto oficiales como del sector central. De igual forma el ICBF, fue la única en mostrar continuidad frente al trabajo con jóvenes, y de tener el único programa vigente durante los cuatro años que fue el de: *Asistencia Integral al Joven a través de Clubes Juveniles*.

Aunque la participación de entidades del sector central frente al apoyo de iniciativas juveniles pasó de 6 durante el cuatrienio 1991 - 1994, a 11 durante el cuatrienio 1995 - 1998, el esfuerzo continuó siendo muy puntual y limitado a programas de poca duración.

3. El Balance General del Cuatrienio:

Como se mencionó anteriormente, los recursos destinados a financiar los programas de Juventud en su totalidad, durante 1995 - 1998, no sufrieron drásticas disminuciones.

El monto total de los recursos identificados, asignados para los programas de juventud después de recortes y adiciones fue de \$38.777.332.821 pesos, de los cuales se invertirían \$28.438.521.576 pesos, esto representó una disminución de \$10.338.811.245 pesos, es decir un 27%.

Conforme al cuatrienio inmediatamente anterior los recursos destinados a inversión en programas de Juventud se incrementaron en un 251%, representados en gran parte por los aportes del SENA y del ICBF.

Cuadro 13
Evolución del Presupuesto Total de Inversión en
Programas de Juventud 1995 - 1998
(Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|-----------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Total Oficial | \$ 9.014.294.359 | \$ 7.689.792.226 | \$ 7.658.212.118 | \$ 5.507.640.989 |
| Total Otros | \$ 18.639.394.492 | \$ 31.087.540.595 | \$ 29.905.487.222 | \$ 22.930.880.587 |
| Total Programas | \$ 27.653.688.851 | \$ 38.777.332.821 | \$ 37.563.699.340 | \$ 28.438.521.576 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Cuadro 14: Asignación y Distribución del Presupuesto de Inversión

| 1995 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
|----------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|
| RED DE SOLIDARIDAD | \$ 673.111.953 | 10,8 | \$ 673.111.953 | 9,7 |
| MEN** | \$ 3.660.046.246 | 58,5 | \$ 4.230.739.282 | 60,7 |
| COLDEPORTES | \$ 168.277.988 | 2,7 | \$ 145.795.208 | 2,1 |
| FONDO DE COFIN.[FIS] | \$ 1.726.952.855 | 27,6 | \$ 1.472.225.061 | 21,1 |
| ICBF | \$ 0 | 0,0 | \$ 420.694.971 | 6,0 |
| DRI | \$ 26.503.783 | 0,4 | \$ 31.425.914 | 0,5 |
| SUBTOTAL * | \$ 2.594.846.580 | 41,5 | \$ 2.743.253.107 | 39,3 |
| TOTAL | \$ 6.254.892.827 | 100,0 | \$ 6.973.992.389 | 100,0 |
| 1996 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
| RED DE SOLIDARIDAD | \$ 467.965.302 | 5,4 | \$ 444.333.055 | 5,1 |
| MEN** | \$ 2.954.075.608 | 34,0 | \$ 3.138.389.141 | 36,3 |
| MINCULTURA | \$ 431.967.971 | 5,0 | \$ 431.967.971 | 5,0 |
| FONDO DE COFIN.[FIS] | \$ 1.682.515.248 | 19,4 | \$ 1.488.243.437 | 17,2 |
| ICBF | \$ 2.621.757.608 | 30,2 | \$ 2.621.757.608 | 30,3 |
| ICETEX | \$ 485.963.968 | 5,6 | \$ 485.963.968 | 5,6 |
| DRI | \$ 35.997.331 | 0,4 | \$ 32.919.559 | 0,4 |
| SUBTOTAL * | \$ 5.726.167.428 | 66,0 | \$ 5.505.185.597 | 63,7 |
| TOTAL | \$ 8.680.243.036 | 100,0 | \$ 8.643.574.739 | 100,0 |
| 1997 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
| PRESIDENCIA | \$ 184.854.722 | 2,6 | \$ 126.317.394 | 0,7 |
| MEN** | \$ 1.669.492.010 | 23,1 | \$ 320.663.802 | 1,7 |
| MINAGRICULTURA | \$ 36.970.944 | 0,5 | \$ 33.273.850 | 0,2 |
| COLCULTURA | \$ 315.178.534 | 4,4 | \$ 284.369.414 | 1,5 |
| FONDO DE COFIN.[FIS] | \$ 1.346.259.972 | 18,6 | \$ 55.456.417 | 0,3 |
| ICBF | \$ 2.790.068.396 | 38,6 | \$ 2.777.744.748 | 14,7 |
| ICETEX | \$ 887.302.667 | 12,3 | \$ 505.596.151 | 2,7 |
| SENA | \$ 0 | 0,0 | \$ 14.788.377.785 | 78,3 |
| SUBTOTAL * | \$ 5.560.635.236 | 76,9 | \$ 18.571.135.758 | 98,3 |
| TOTAL | \$ 7.230.127.245 | 100,0 | \$ 18.891.799.560 | 100,0 |

en Programas de Juventud 1995 - 1998 (Pesos de 1994)

| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
|-------------------|-------|-------------------|-------|----------------------|-----------------------|
| \$ 673.111.953 | 10,6 | \$ 673.111.953 | 18,4 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 4.199.313.368 | 66,1 | \$ 2.570.336.137 | 70,2 | 60,8 | 39,2 |
| \$ 145.795.208 | 2,3 | \$ 82.031.119 | 2,2 | 56,3 | 43,7 |
| \$ 956.884.171 | 15,1 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 377.797.448 | 5,9 | \$ 335.843.707 | 9,2 | 79,8 | 20,2 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 2.153.588.780 | 33,9 | \$ 1.090.986.780 | 29,8 | 39,8 | 60,2 |
| \$ 6.352.902.148 | 100,0 | \$ 3.661.322.916 | 100,0 | 52,5 | 47,5 |
| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
| \$ 444.333.055 | 5,2 | \$ 172.787.189 | 3,2 | 38,9 | 61,1 |
| \$ 3.138.388.882 | 36,5 | \$ 2.690.736.874 | 50,2 | 85,7 | 14,3 |
| \$ 431.967.971 | 5,0 | \$ 143.989.324 | 2,7 | 33,3 | 66,7 |
| \$ 1.487.920.556 | 17,3 | \$ 322.328.632 | 6,0 | 21,7 | 78,3 |
| \$ 2.584.406.051 | 30,0 | \$ 1.541.482.009 | 28,8 | 58,8 | 41,2 |
| \$ 485.963.968 | 5,6 | \$ 485.963.968 | 9,1 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 32.919.559 | 0,4 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 5.467.511.161 | 63,5 | \$ 2.666.551.122 | 49,8 | 48,4 | 51,6 |
| \$ 8.605.900.043 | 100,0 | \$ 5.357.287.995 | 100,0 | 62,0 | 38,0 |
| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
| \$ 121.163.134 | 0,6 | \$ 36.499.055 | 0,2 | 28,9 | 71,1 |
| \$ 320.509.867 | 1,7 | \$ 246.567.978 | 1,5 | 76,9 | 23,1 |
| \$ 33.273.850 | 0,2 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 284.369.414 | 1,5 | \$ 142.184.707 | 0,9 | 50,0 | 50,0 |
| \$ 55.456.417 | 0,3 | \$ 27.728.208 | 0,2 | 50,0 | 50,0 |
| \$ 2.710.481.816 | 14,4 | \$ 1.973.966.408 | 11,8 | 71,1 | 28,9 |
| \$ 505.596.087 | 2,7 | \$ 505.596.087 | 3,0 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 14.737.286.679 | 78,5 | \$ 13.751.943.373 | 82,4 | 93,0 | 7,0 |
| \$ 18.447.627.396 | 98,3 | \$ 16.437.917.837 | 98,5 | 88,5 | 11,5 |
| \$ 18.768.137.263 | 100,0 | \$ 16.684.485.816 | 100,0 | 88,3 | 11,7 |

| 1998 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
|-------------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|
| PRESIDENCIA | \$ 107.374.063 | 2,0 | \$ 56.371.383 | 1,3 |
| RED DE SOLIDARIDAD | \$ 80.530.547 | 1,5 | \$ 0 | 0,0 |
| MEN** | \$ 730.680.495 | 13,3 | \$ 0 | 0,0 |
| MINCULTURA | \$ 697.931.406 | 12,7 | \$ 627.064.525 | 14,7 |
| ICBF | \$ 3.068.840.901 | 55,9 | \$ 2.868.233.559 | 67,2 |
| ICETEX | \$ 519.869.240 | 9,5 | \$ 519.869.240 | 12,2 |
| FINDETER | \$ 241.591.641 | 4,4 | \$ 193.810.183 | 4,5 |
| FONDO DE COMUNICA. | \$ 26.843.516 | 0,5 | \$ 0 | 0,0 |
| INST. LUIS CARLOS GALAN | \$ 14.763.934 | 0,3 | \$ 2.617.243 | 0,1 |
| SUBTOTAL* | \$ 4.757.745.247 | 86,7 | \$ 4.267.966.134 | 100,0 |
| TOTAL | \$ 5.488.425.743 | 100,0 | \$ 4.267.966.134 | 100,0 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC - Cálculos del Autor.

* Sumatoria de los programas de Juventud correspondientes a otras entidades del Sector Central.

** Entidad rectora de los programas de Política de Juventud. - Viceministerio de la Juventud.

La mayor disminución de recursos se dio en 1995 con un 47,5%, le siguió 1996 con un 38,0% y 1998 con un 35,9%, 1997 fue el año con la menor disminución sólo el 11,2%. Como se anotó anteriormente 1997 fue el año de mayor inversión de recursos hacia programas de Juventud con una participación del 58% del total, le siguió 1996, 1998 y 1995 respectivamente.

Durante este período el Viceministerio de Juventud, concentró la mayor participación en cuanto al total de los recursos invertidos únicamente durante 1995 con un 70,2%, y durante 1996 con un 50,2%, durante 1997 representó sólo el 1,5% y como se mencionó anteriormente durante 1998 no tuvo participación. El ICBF representó la tercera mayor participación en 1995 con 9,2%, la segunda mayor participación en 1996 y 1997 con el 28,8% y 11,8% respectivamente y la mayor participación durante 1998 con el 74,1% de los recursos invertidos durante ese año.

| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
|------------------|-------|------------------|-------|----------------------|-----------------------|
| \$ 56.371.383 | 1,5 | \$ 56.371.383 | 2,1 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | - | - |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | - | - |
| \$ 625.817.305 | 16,3 | \$ 221.607.646 | 8,1 | 35,3 | 64,7 |
| \$ 2.438.274.532 | 63,6 | \$ 2.026.979.162 | 74,1 | 70,7 | 29,3 |
| \$ 519.869.240 | 13,5 | \$ 422.816.255 | 15,5 | 81,3 | 18,7 |
| \$ 193.810.183 | 5,1 | \$ 7.650.402 | 0,3 | 3,9 | 96,1 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | - | - |
| \$ 2.617.243 | 0,1 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 3.836.759.886 | 100,0 | \$ 2.735.424.848 | 100,0 | 64,1 | 35,9 |
| \$ 3.836.759.886 | 100,0 | \$ 2.735.424.848 | 100,0 | 64,1 | 35,9 |

Como porcentaje del Presupuesto General de Inversión de la Nación, las asignaciones destinadas a Juventud por parte de los programas oficiales del Viceministerio perdieron peso, representaron en promedio durante el cuatrienio el 0,06%, en contraste con los programas de las entidades del sector central, que representaron el 0,21%, con lo cual el gasto destinado a Juventud fue de cerca del 0,27% promedio anual durante este cuatrienio. Respecto a los programas oficiales los recursos destinados a financiar programas de Juventud cayeron en comparación con el cuatrienio anterior del 0,08% al 0,06%, es decir una caída del 22%, a diferencia de la participación en cuanto a las entidades del estado que pasaron de una participación del 0,02% al 0,21%, es decir un incremento del 114%.

En relación con el PIB, también perdieron peso las asignaciones de los programas oficiales, estos representaron en promedio como porcentaje del PIB durante el cuatrienio un 0,002%, por otro lado, los programas del sector central representaron el 0,008%, por lo que el total de gasto destinado a juventud fue cerca del 0,010% promedio anual durante este período.

3. El Programa Presidencial Colombia Joven

La característica más particular durante el periodo 1999 - 2001 fue el cierre del Viceministerio de Juventud en mayo de 2000 y la creación del Programa Presidencial Colombia Joven a partir de esa fecha. De igual forma, el análisis presupuestal sólo toma en cuenta tres años de gobierno, no se considera el 2002 para el presente análisis dado que la vigencia presupuestal expira el 31 de diciembre del 2002, por lo tanto, aún no hay certeza sobre el comportamiento final de los recursos de inversión destinados a Juventud durante el año.

El Análisis Presupuestal 1999 - 2001.

Sin lugar a dudas, el cierre del Viceministerio generó una serie de temores en buena parte de las organizaciones de la sociedad civil ligadas a la dinámica de las políticas públicas de Juventud que ven en este proceso un retroceso en el camino recorrido en cuanto a la institucionalización de las mismas. Pero hay que reconocer que el status de la Juventud como objeto de Política Pública aún se mantiene, esto quiere decir que el problema para el Estado aún sigue vigente. Se explorará entonces este trienio desde las partidas presupuestales para tratar de indagar, si por lo menos, desde los rubros asignados ha perdido importancia el tema al interior de la política oficial del estado.

1. Los Programas Oficiales:

Del total de \$4.065.643.332 pesos para la financiación de los programas de la política oficial de Juventud durante este trienio, se asignaron después de recortes y adiciones \$3.165.801.885 pesos, de los cuales se pagaron efectivamente \$1.822.820.590 pesos. Esto implica una disminución de \$1.342.981 pesos, es decir un 42%.

En comparación con el período anterior el monto de los recursos a ser invertidos, por lo menos durante lo que va corrido del período de gobierno, es decir, el trienio ha disminuido en un 67%, es decir \$3.684.820.400 pesos. Esta disminución aunque puede tener varias explicaciones, lo más seguro es que una de ellas sea el cierre del Viceministerio.

Durante el período de vigencia del Viceministerio en la administración Pastrana [1998 - 2002], el monto asignado al Viceministerio en 1999 fue de

\$1.507.595.920 pesos de los que efectivamente se invirtieron \$758.949.481 pesos, es decir una disminución del 51%. Para el 2000, no hubo recursos comprometidos por el Viceministerio. Este rubro representó el 41% de los recursos totales invertidos durante este trienio.

En el 2000 comienzo de la vigencia presupuestal del Programa Presidencial, la disminución de los recursos fue del 74%, y para el 2001 la disminución se reduce al 19%. El porcentaje de participación hasta el momento del Programa Presidencial al interior de la Política Oficial ha sido del 59%.

Cuadro 15

Evolución del Presupuesto de Inversión Programas Oficiales 1999 - 2001 (Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|---|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| Oficial 99 | \$ 2.999.378.263 | \$ 1.501.595.920 | \$ 1.501.595.920 | \$ 742.646.439 |
| Oficial 00 Programa Presidencial Colombia Joven | \$ 0 | \$ 485.508.059 | \$ 485.507.980 | \$ 128.179.142 |
| Oficial 00 Viceministerio de la Juventud | \$ 427.567.163 | \$ 0 | \$ 0 | \$ 0 |
| Oficial 01 | \$ 1.178.697.906 | \$ 1.178.697.906 | \$ 1.178.697.906 | \$ 951.995.009 |
| Total Oficial | \$ 4.605.643.332 | \$ 3.165.801.885 | \$ 3.165.801.806 | \$ 1.822.820.590 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Aunque existe una disminución fuerte de los recursos de inversión aún no es posible sacar una conclusión sólida sobre la tendencia de este período sin conocer el resultado del 2002. Una explicación posible para la disminución de los recursos puede estar en el número de programas con disponibilidad presupuestal.

Cuadro 16

Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas de Juventud Viceministerio de la Juventud 1999 - Hasta Mayo 2000 Programa Presidencial Colombia Joven - A Partir de Mayo 2000 (Pesos de 1994)

| Ministerio de Educación Nacional [MEN] - Viceministerio de la Juventud 1999 | |
|--|----------------|
| Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local - Banco Mundial. | \$ 742.646.439 |
| Programa Presidencial Colombia Joven 2000 | |
| Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local - Banco Mundial. | \$ 128.179.142 |
| 2001 | |
| Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local - Banco Mundial. | \$ 196.449.651 |
| Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local - Banco Mundial | \$ 755.545.358 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

Aquí vale la pena aclarar y recordar que únicamente se están considerando aquellos programas que efectivamente invirtieron los recursos durante la vigencia presupuestal, durante estos años se identificaron otros programas pero éstos no fueron efectivos durante la vigencia, es decir, no invirtieron los rubros asignados, o simplemente no contaron con asignación.

Ahora bien, durante este trienio, el factor de innovación frente a los programas ha sido nulo, pero se le ha dado continuidad al programa de Servicios Integrados para Jóvenes, que inició a finales de la administración Samper [1994 - 1998]. Este factor es clave e invita a cuestionarse, dado que únicamente durante este trienio los recursos asignados al único programa identificado con disponibilidad presupuestal eran recursos de destinación específica ya comprometidos con el Banco Mundial.

2. Los Otros Programas:

Las entidades del Sector Central, que conforme a las partidas presupuestales, destinaron parte de sus recursos para la financiación de programas de Juventud durante este trienio fueron: El Ministerio de Cultura [MINCULTURA], El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], el Instituto Luis Carlos Galán, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, el Ministerio de Comercio Exterior [MINCOMEX], y la Iniciativa de Jóvenes en Acción, como parte de la estrategia de Herramientas para la Paz del Plan Colombia de la Presidencia de la República.

Cuadro 17
Evolución del Presupuesto de Inversión Otros
Programas del Estado 1999 - 2001
(Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|-------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Otros 99 | \$ 3.295.919.623 | \$ 3.690.606.960 | \$ 3.215.609.110 | \$ 2.428.685.761 |
| Otros 00 | \$ 245.676.688 | \$ 432.690.056 | \$ 432.690.056 | \$ 49.006.519 |
| Otros 01 | \$ 59.537.535.880 | \$ 8.139.074.451 | \$ 7.819.543.499 | \$ 347.227.400 |
| Total Otros | \$ 63.079.132.190 | \$ 12.262.371.466 | \$ 11.467.842.664 | \$ 2.824.919.680 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

Durante este trienio de gobierno el monto total asignado para financiar programas de Juventud ha sido de \$2.824.919.680 pesos, la disminución frente al presupuesto final asignado ha sido del 77%, es decir \$9.437.451.786 pesos. Las disminuciones hasta el momento han sido del 34% para 1999, del 89% para el 2000 y del 96% para el 2001, es decir, de \$1.261.921.199, \$383.683.536 y \$7.791.847.051 pesos respectivamente. 1999 ha sido el año que ha concentrado la mayoría de los recursos hasta el momento con el 86% del total, le sigue el 2001 con el 12% y finalmente el 2000 con el 2%.

De este 86% del porcentaje de participación de 1999 en la totalidad de los recursos invertidos por las entidades del sector central del estado en programas de juventud, el ICBF contribuyó con el 99% de estos recursos durante 1999 y con el 52% del total de los recursos destinados a los programas de juventud durante el trienio, es decir con \$2.399.962 pesos a través de su programa Asistencia Integral del Joven a través de Clubes Juveniles.

Cuadro 18
Distribución del Presupuesto de Inversión por Programas de Juventud
Entidades del Sector Central 1999 - 2001
(Pesos de 1994)

| | |
|---|------------------|
| Ministerio de Cultura - MINCULTURA | |
| 1999 | |
| Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud previo concepto DNP | \$ 13.966.072 |
| 2000 | |
| Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud | \$ 11.535.484 |
| 2001 | |
| Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud | \$ 17.680.469 |
| Implantación ,asistencia y capacitación de agrupaciones musicales y de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles. Previo concepto DNP | \$ 58.934.895 |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF | |
| 1999 | |
| Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles | \$ 2.399.962.167 |
| Instituto Luis Carlos Galán | |
| 1999 | |
| Implantación del Programa Juvenil para la Democracia | \$ 14.757.522 |
| Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - ACCI | |
| 2000 | |
| Implementación del modelo de gestión para el fortalecimiento de las instituciones que trabajan con jóvenes en Medellín | \$ 37.471.036 |
| Ministerio de Comercio Exterior - MINCOMEX | |
| 2001 | |
| Asistencia técnica y capacitación a jóvenes emprendedores exportadores colombianos | \$ 15.431.356 |
| Jóvenes en Acción - Plan Colombia - Presidencia de la República | |
| 2001 | |
| Implantación del programa Red de Apoyo Social FIP Jóvenes en Acción | \$ 255.180.680 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

De igual forma vale la pena destacar la labor del Ministerio de Cultura, con su programa de apoyo a la realización de Proyectos Artísticos y Culturales

dirigidos a la Infancia y la Juventud, que exhibe continuidad durante lo que va corrido el período de gobierno, por lo menos de acuerdo con las partidas presupuestales. Otro programa para destacar es el de Jóvenes en Acción que hace parte de la estrategia Herramientas para la Paz que es el componente social del Plan Colombia, quien destina hasta el momento la segunda partida más alta en cuanto a recursos de inversión en programas de Juventud por parte de las entidades del sector central del gobierno.

La participación de las entidades del sector central frente al apoyo de iniciativas juveniles regresó de nuevo a los niveles del primer cuatrienio de la década, es decir a 6, el esfuerzo continúa siendo aislado, puntual y de poca duración.

3. El Balance General del Trienio:

Nuevamente, los recursos destinados a financiar los programas de Juventud en su totalidad, durante 1999 - 2001, volvieron a exhibir drásticas disminuciones al igual que el primer cuatrienio de la década [1991 - 1994].

Cuadro 19
Evolución del Presupuesto Total de Inversión en
Programas de Juventud 1999 - 2001
(Pesos de 1994)

| Política | Asignación por Ley | Asignación Final | Comprometidos | Pagados |
|-----------------|---------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Total Oficial | \$ 4.605.643.332 | \$ 3.165.801.885 | \$ 3.165.801.806 | \$ 1.822.820.590 |
| Total Otros | \$ 63.079.132.190 | \$ 12.262.371.466 | \$ 11.467.842.664 | \$ 2.824.919.680 |
| Total Programas | \$ 67.684.775.522 | \$ 15.428.173.351 | \$ 14.633.644.470 | \$ 4.647.740.270 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

El monto total de los recursos identificados, asignados para los programas de Juventud fue de \$67.684.775.522 pesos, que después de recortes y adiciones pasaron a ser \$15.428.173.351 pesos, de los cuales finalmente se invertirían \$4.647.740.270 pesos, esto implica una disminución de \$10.780.433.081 pesos, es decir un 70%.

Conforme al Cuatrienio anterior [1995 - 1998], los recursos destinados a inversión en programas de Juventud disminuyeron en un 84%.

Cuadro 20: Asignación y Distribución del Presupuesto de Inversión

| 1999 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
|--------------------------------|-----------------------|--------------|---------------------|--------------|
| MEN** | \$ 2.999.378.263 | 47,6 | \$ 1.501.595.920 | 28,9 |
| MINCULTURA | \$ 381.357.694 | 6,1 | \$ 281.251.299 | 5,4 |
| ICBF | \$ 2.860.182.705 | 45,4 | \$ 3.394.083.477 | 65,4 |
| INST. LUIS CARLOS GALAN | \$ 30.544.368 | 0,5 | \$ 15.272.184 | 0,3 |
| ARTESANIAS DE COL. | \$ 23.834.856 | 0,4 | \$ 0 | 0,0 |
| SUBTOTAL* | \$ 3.295.919.623 | 52,4 | \$ 3.690.606.960 | 71,1 |
| TOTAL | \$ 6.295.297.886 | 100,0 | \$ 5.192.202.880 | 100,0 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC / Cálculos del Autor

* Sumatoria de los programas de Juventud correspondientes a otras entidades

** Entidad rectora de los programas de Política de Juventud. - Viceministerio

| 2000 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
|----------------------------|-----------------------|--------------|---------------------|--------------|
| PRESIDENCIA*** | \$ 0 | 0,0 | \$ 485.508.059 | 52,9 |
| MEN** | \$ 427.567.163 | 63,5 | \$ 0 | 0,0 |
| MINCULTURA | \$ 245.676.688 | 36,5 | \$ 395.219.020 | 43,0 |
| ICETEX | \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 |
| AGENCIA DE COOPERA. | \$ 0 | 0,0 | \$ 37.471.036 | 4,1 |
| SUBTOTAL* | \$ 245.676.688 | 36,5 | \$ 432.690.056 | 47,1 |
| TOTAL | \$ 673.243.851 | 100,0 | \$ 918.198.114 | 100,0 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC / Cálculos del Autor

* Sumatoria de los programas de Juventud correspondientes a otras entidades

** Entidad rectora de los programas de Política de Juventud. - Viceministerio de

*** Entidad rectora de los programas de Política de Juventud. - Programa

| 2001 | ASIGNACIÓN POR LEY | % | ASIGNACIÓN FINAL | % |
|--------------------------|-----------------------|--------------|---------------------|--------------|
| PRESIDENCIA** | \$ 1.178.697.906 | 1,9 | \$ 1.178.697.906 | 12,6 |
| MEN | \$ 0 | 0,0 | \$ 777.940.618 | 8,3 |
| MINCULTURA | \$ 0 | 0,0 | \$ 137.514.756 | 1,5 |
| MINCOMEX | \$ 78.579.860 | 0,1 | \$ 78.579.860 | 0,8 |
| JOVENES EN ACCIÓN | \$ 59.458.956.019 | 97,9 | \$ 7.145.039.217 | 76,7 |
| SUBTOTAL* | \$ 59.537.535.880 | 98,1 | \$ 8.139.074.451 | 87,4 |
| TOTAL | \$ 60.716.233.785 | 100,0 | \$ 9.317.772.357 | 100,0 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

* Sumatoria de los programas de Juventud correspondientes a otras entidades

** Entidad rectora de los programas de Política de Juventud. - Programa

en Programas de Juventud 1999 - 2001 (Pesos De 1994)

| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
|------------------|--------------|------------------|--------------|----------------------|-----------------------|
| \$ 1.501.595.920 | 31,8 | \$ 742.646.439 | 23,4 | 49,5 | 50,5 |
| \$ 281.233.530 | 6,0 | \$ 13.966.072 | 0,4 | 5,0 | 95,0 |
| \$ 2.919.103.851 | 61,9 | \$ 2.399.962.167 | 75,7 | 70,7 | 29,3 |
| \$ 15.271.729 | 0,3 | \$ 14.757.522 | 0,5 | 96,6 | 3,4 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | - | - |
| \$ 3.215.609.110 | 68,2 | \$ 2.428.685.761 | 76,6 | 65,8 | 34,2 |
| \$ 4.717.205.030 | 100,0 | \$ 3.171.332.200 | 100,0 | 61,1 | 38,9 |

*del Sector Central.
de la Juventud*

| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------------|-----------------------|
| \$ 485.507.980 | 52,9 | \$ 128.179.142 | 72,3 | 26,4 | 73,6 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | - | - |
| \$ 395.219.020 | 43,0 | \$ 11.535.484 | 6,5 | 2,9 | 97,1 |
| \$ 0 | 0,0 | \$ 0 | 0,0 | - | - |
| \$ 37.471.036 | 4,1 | \$ 37.471.036 | 21,1 | 100,0 | 0,0 |
| \$ 432.690.056 | 47,1 | \$ 49.006.519 | 27,7 | 11,3 | 88,7 |
| \$ 918.198.036 | 100,0 | \$ 177.185.661 | 100,0 | 19,3 | 80,7 |

*del Sector Central.
la Juventud hasta Mayo de 2000
Presidencial Colombia Joven a partir de Mayo de 2000*

| COMPROMETIDOS | % | PAGADOS | % | %A. FINAL /PAG | % DISMI- NUCIÓN |
|------------------|--------------|------------------|--------------|----------------------|-----------------------|
| \$ 1.178.697.906 | 13,1 | \$ 951.995.009 | 73,3 | 80,8 | 19,2 |
| \$ 777.940.618 | 8,6 | \$ 0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| \$ 137.514.756 | 1,5 | \$ 76.615.364 | 5,9 | 55,7 | 44,3 |
| \$ 76.467.108 | 0,8 | \$ 15.431.356 | 1,2 | 19,6 | 80,4 |
| \$ 6.827.621.017 | 75,9 | \$ 255.180.680 | 19,6 | 3,6 | 96,4 |
| \$ 7.819.543.499 | 86,9 | \$ 347.227.400 | 26,7 | 4,3 | 95,7 |
| \$ 8.998.241.404 | 100,0 | \$ 1.299.222.408 | 100,0 | 13,9 | 86,1 |

*del Sector Central.
Presidencial Colombia Joven*

Durante este período, la mayor disminución de recursos se dio en el 2001 con un 86,1%, le siguió el 2000 con el 80,7% y 1999 con el 38,9%. Por otro lado, la entidad rectora de las políticas de Juventud concentró la mayoría de los recursos durante el 2000 y el 2001, con el 72,3% y el 73,3% respectivamente. Para 1999 fue el ICBF quien concentró la mayoría de los recursos destinados a Juventud durante ese año con un 75,7%.

Como porcentaje del Presupuesto General de Inversión de la Nación, las asignaciones destinadas a Juventud por parte de los programas oficiales representaron en promedio durante el trienio el 0,03%, los programas de las entidades del sector central representaron el 0,05%, con lo cual el gasto destinado a Juventud fue de cerca del 0,08% promedio anual durante este trienio. Respecto a los programas oficiales los recursos destinados a financiar programas de Juventud cayeron en comparación con el cuatrienio anterior del 0,06% al 0,03%, es decir una caída del 49%, de igual forma cayó la participación en cuanto a las entidades del estado que pasaron de una participación del 0,21% al 0,05%, es decir un caída del 78%.

Las asignaciones de los programas oficiales representaron en promedio como porcentaje del PIB durante el trienio el 0,001%, al igual que los programas del sector central, por lo que el total de gasto destinado a Juventud fue cerca del 0,002% promedio anual durante este período.

Ahora bien, como balance general del período comprendido entre 1991 y 2001, hay que resaltar el hecho que la Juventud aún continúe siendo considerada objeto de Política Pública Oficial por parte del Estado. Esta afirmación se basa en al menos tres componentes.

El primero de ellos tiene que ver con la evolución de las partidas presupuestales destinadas a los programas oficiales de Juventud. Estas disminuyeron drásticamente durante el período de análisis comprendido, pasando de una caída del 12% respecto al primer cuatrienio, al 67% respecto al segundo cuatrienio en comparación a lo que va corrido del cuatrienio 1999 - 2002.

Cuadro 21

Evolución de las Partidas Presupuestales Programas Oficiales de Juventud 1991 - 2001 (Pesos de 1994)

| Política | Pagados | % Disminución | % Participación / Total |
|---------------------------|-------------------|---------------|-------------------------|
| Total Oficial 1991 - 1994 | \$ 6.228.626.129 | | 46 |
| Total Oficial 1995 - 1998 | \$ 5.507.640.989 | -12 | 41 |
| Total Oficial 1999 -2001 | \$ 1.822.820.590 | -67 | 13 |
| Total Programas Oficiales | \$ 13.559.087.708 | | 100 |

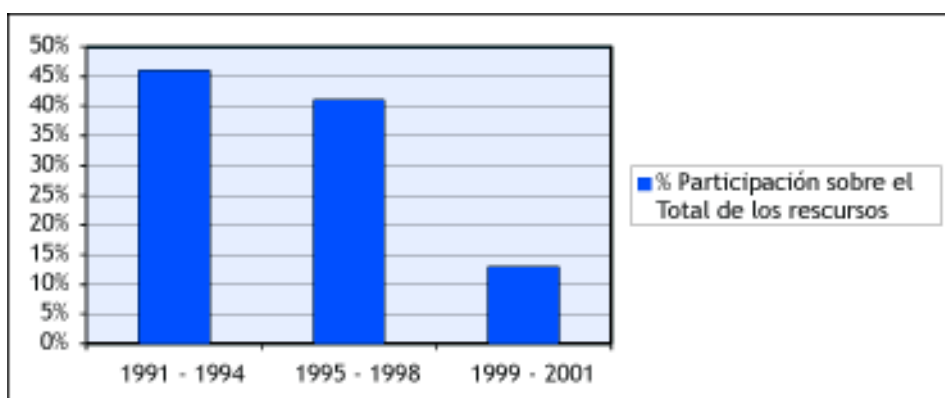
Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor

A través de la participación sobre el total de los recursos, puede de igual forma constatarse dicha disminución, esto refleja al menos la pérdida de importancia de los programas oficiales de Juventud al interior de los gobiernos acorde a las partidas presupuestales (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución Programas Oficiales de Juventud 1991 - 2001 como Porcentaje de Participación en el Total de los Recursos



Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

El segundo componente, tiene que ver con el esfuerzo realizado por algunas entidades del sector central del gobierno. Aunque registran un aporte importante en cuanto recursos, primaron los esfuerzos desarticulados, puntuales y poco continuos. De rescatar la labor del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el SENA y Coldeportes.

Cuadro 22

Evolución de las Partidas Presupuestales Otros Programas de Juventud 1991 - 2001 (Pesos de 1994)

| Política | Pagados | % Variación | % Participación / Total |
|-------------------------|-------------------|-------------|-------------------------|
| Total Otros 1991 - 1994 | \$ 1.862.457.142 | | 7 |
| Total Otros 1995 - 1998 | \$ 22.930.880.587 | 1131 | 83 |
| Total Otros 1999 -2001 | \$ 2.824.919.680 | -88 | 10 |
| Total Otros Programas | \$ 27.618.257.409 | | 100 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

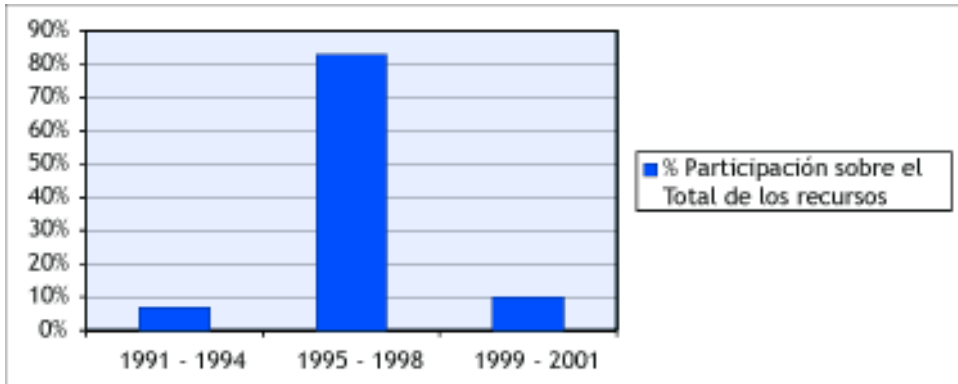
Cálculos del Autor

Si bien la tendencia de participación es levemente creciente esto no quiere decir que se haya incrementado el interés de otras entidades del sector central del gobierno para financiar programas de Juventud, como se anotó anteriormente, el incremento en las partidas presupuestales es bastante aleatorio, corresponde a uno que otro programa pero no realmente a un esfuerzo continuo y de constante impacto.



Gráfico 3

Evolución Otros Programas de Juventud 1991 - 2001 como Porcentaje de Participación en el Total de los Recursos



Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

El monto total de los recursos destinados a financiar programas oficiales de Juventud durante el período 1991 - 2001 fue de \$13.559.087.708 pesos, frente a \$27.618.257.409 pesos destinados por otras entidades del estado, por lo tanto los recursos invertidos en su totalidad ascendieron a \$41.177.345.117 pesos de 1994. Como puede apreciarse la participación de los programas oficiales sólo fue del 33% sobre el total.

Como tercer y último componente está la evolución de los recursos destinados a financiar programas de Juventud como porcentaje del Presupuesto General de Inversión y del PIB. Para ambas series, la tendencia es decreciente y los porcentajes de participación sobre el total son muy poco significativos, esto confirma nuestra conclusión previa de la pérdida de interés por parte de los gobiernos, según las partidas presupuestales, en asuntos de Juventud (Ver Cuadro 21 y 22, y Gráficas 4 y 5).

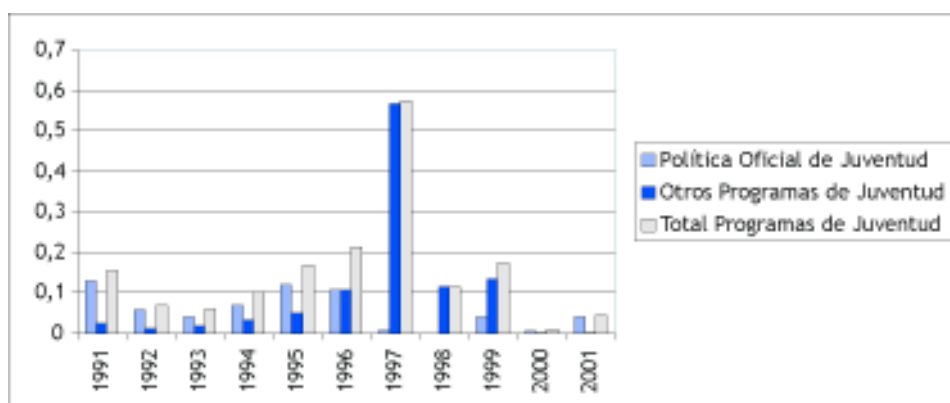
Cuadro 23
Evolución Programas de Juventud 1991 - 2001
como Porcentaje del Presupuesto General
de Inversión de la Nación

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Presupuesto General de Inversión | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Política Oficial de Juventud | 0,131 | 0,058 | 0,043 | 0,070 | 0,120 | 0,108 | 0,008 | 0,000 | 0,041 | 0,007 | 0,043 |
| Otros Programas de Juventud | 0,025 | 0,013 | 0,018 | 0,034 | 0,051 | 0,107 | 0,567 | 0,115 | 0,134 | 0,003 | 0,003 |
| Total Programas de Juventud | 0,156 | 0,070 | 0,061 | 0,104 | 0,171 | 0,214 | 0,575 | 0,115 | 0,175 | 0,010 | 0,046 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

Gráfico 4
Evolución Programas de Juventud 1991 - 2001
como Porcentaje del Presupuesto General de Inversión de la Nación



Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

Cuadro 24

Evolución Programas de Juventud 1991 - 2001 como Porcentaje de Porcentaje del Producto Interno Bruto [PIB]

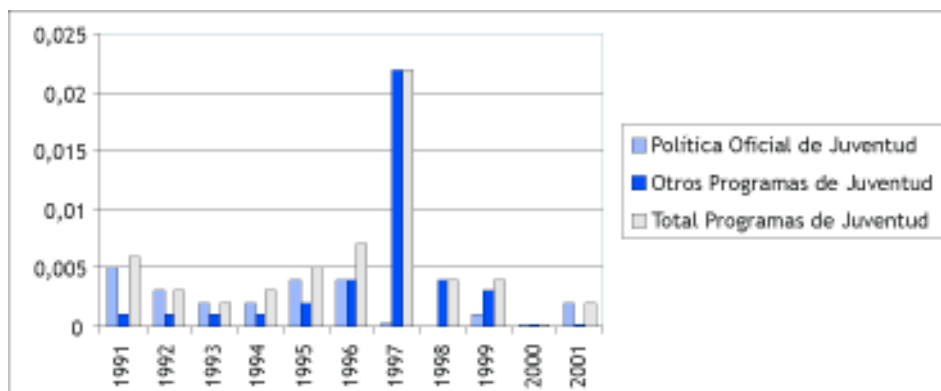
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|
| Producto Interno Bruto* | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Política Oficial de Juventud | 0,005 | 0,003 | 0,002 | 0,002 | 0,004 | 0,004 | 0,0003 | 0,000 | 0,001 | 0,0002 | 0,002 |
| Otros Programas de Juventud | 0,001 | 0,001 | 0,001 | 0,001 | 0,002 | 0,004 | 0,022 | 0,004 | 0,003 | 0,0001 | 0,0001 |
| Total Programas de Juventud | 0,006 | 0,003 | 0,002 | 0,003 | 0,005 | 0,007 | 0,022 | 0,004 | 0,004 | 0,0002 | 0,002 |

Fuente: DNP - DIFP - SPSC, *DNP - DEE

Cálculos del Autor.

Gráfico 5

Evolución Programas de Juventud 1991 - 2001 como Porcentaje del Producto Interno Bruto [PIB]



Fuente: DNP - DIFP - SPSC

Cálculos del Autor.

Las gráficas son muy claras, el panorama que reflejan no es muy alentador. Como participación del PIB a partir del comienzo del cuatrienio del gobierno de Andrés Pastrana (1998 - 2001) la financiación destinada a programas de Juventud casi que desapareció. Es por todo lo anterior, que se afirma que es de rescatar, que por lo menos la Juventud aún sigue manteniendo su status de política pública.

Pero bien, una inquietud válida sería cuestionarse sobre el impacto que han tenido estos programas sobre la población. Pero esta pregunta no resulta nada sencilla de responder, dado que no hay una certeza sobre qué tipo de grupos se pretendía atender con este tipo de programas, habría que dejar las partidas presupuestales y adentrarse en el corazón mismo de las entidades e indagar un poco más sobre estas iniciativas, si es que la memoria aún no les falla.

4. Evolución e Incidencia del Gasto Social Implícito en Juventud

Se analizará en esta sección la evolución del gasto implícito asociado a Juventud y su impacto sobre la población, la finalidad es establecer a qué tipo de población joven se ha favorecido.

El gasto social que suele asociarse a Juventud, es el gasto en educación regular, y de manera particular el gasto en educación superior, y es sobre este componente del gasto social sobre el cual se basará nuestro análisis.

Antes se mostró que parte del incremento significativo del crecimiento del gasto público social se debió a la variación mostrada por el gasto en educación que se elevó del 3,13% al 5,26% del PIB durante el período 1991 - 2001. También se mostró que las coberturas en cuanto al acceso a los servicios educativos ofrecidos por el Estado de cierta forma se incrementaron, sobre todo en educación secundaria, pero a pesar de estos logros la evidencia señala la presencia de regresividad en el gasto en cuanto a la distribución de ingresos (Sánchez & Núñez 1998).

La Evolución del Gasto en Educación

Entrando en detalle, la evolución de los componentes del gasto educativo ha sido creciente durante todo el período. De éstos, los que concentran una mayor participación, como porcentaje del PIB, en cuanto al total de los recursos asignados a gasto educativo son los componentes de Educación Primaria, Secundaria, Superior y por supuesto los gastos de Administración.

Cuadro 25

Evolución del Gasto en Educación por Componentes 1991 - 2001 (Porcentaje del PIB)

| Año | Educación | | | | | | TOTAL |
|------|----------------|----------|------------|----------|-------|------------|-------|
| | Administración | Primaria | Secundaria | Superior | Otras | Auxiliares | |
| | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 | A6 | |
| 1991 | 0,26% | 1,08% | 0,83% | 0,62% | 0,34% | 0,002% | 3,13% |
| 1992 | 1,16% | 1,12% | 0,79% | 0,57% | 0,34% | 0,003% | 3,99% |
| 1993 | 0,78% | 1,16% | 0,84% | 0,66% | 0,33% | 0,008% | 3,77% |
| 1994 | 0,47% | 0,95% | 0,71% | 0,68% | 0,27% | 0,010% | 3,09% |
| 1995 | 0,51% | 1,10% | 0,77% | 0,83% | 0,36% | 0,010% | 3,57% |
| 1996 | 0,73% | 1,68% | 1,18% | 1,04% | 0,38% | 0,019% | 5,03% |
| 1997 | 0,87% | 1,13% | 1,30% | 0,83% | 0,33% | 0,021% | 4,49% |
| 1998 | 0,94% | 1,23% | 0,91% | 1,25% | 0,49% | 0,016% | 4,85% |
| 1999 | 0,87% | 1,54% | 1,20% | 1,03% | 0,47% | 0,012% | 5,11% |
| 2000 | 0,88% | 1,38% | 1,07% | 0,95% | 0,41% | 0,014% | 4,70% |
| 2001 | 1,01% | 1,44% | 1,17% | 1,18% | 0,44% | 0,022% | 5,26% |

A1 Ministerio de Educación : Administración. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes). Icetex. Construcciones

A2 Educación elemental, construcción nuevas escuelas, pago de profesores

A3 Educación secundaria, capacitación del magisterio INEM, politécnicos, normalista, construcciones.

A4 Educación universitaria, especialización profesional, enseñanza superior no universitaria, becas, construcciones

A5 Sena. Vocacional. Religiosa. Agropecuaria Industrial. Comercial. Enfermería. Artística. Conservatorio. Granjas Infantiles. Becas. Educación por Radio y TV. Educación de Adultos. Acción Cultural Popular. Instituto Nacional

A6 Restaurantes escolares. Construcciones y conservaciones relacionadas.

FUENTE: (1990-1998) Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.

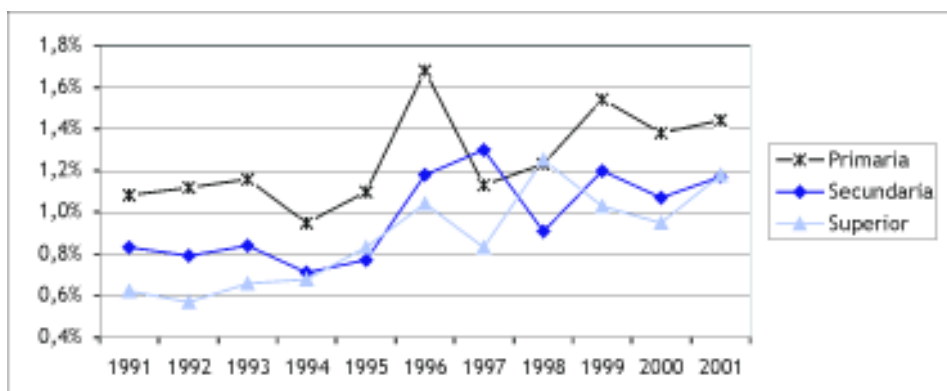
(1999-2001) Cálculos PNDH con base en la Ejecución Presupuestal presentada en Indicadores de Coyuntura Económica DNP-DEE.

Según la evidencia, de estos componentes los de mayor dinámica de crecimiento durante el período 1991 - 2001, fueron los gastos de Administración con un 289%, seguidos por los gastos en Educación Superior con un 91%, Secundaria con un 42%, y Primaria con un 33% respectivamente.¹¹¹

De las variables asociadas a educación regular la que presentó un mayor incremento, como acabamos de mencionar fue la de Educación Superior, seguida por Secundaria y Primaria.

Gráfico 6

Evolución de la Tendencia de los Componentes de Educación Primaria, Secundaria y Superior 1991 - 2001 (Porcentaje del PIB)



Fuente: (1990-1998) Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE - (1999-2001) Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humano [PNDH] con base en la Ejecución Presupuestal presentada en Indicadores de Coyuntura Económica DNP-DEE.

Y es precisamente Educación Superior la variable que suele asociarse a gasto implícito en Juventud de acuerdo con Rodríguez (2001). Por lo tanto, de manera implícita el interés del estado estuvo centrado no solamente, como señalaban los documentos CONPES 2626 de 1992 y 2795 de 1995, en ampliar y fortalecer la educación secundaria sino también en ampliar y fortalecer la educación superior que de manera inobjetable beneficia a este grupo de población.

¹¹¹ Las tasas de crecimiento para los demás componentes fueron: para gastos Auxiliares el 1020% y para otros gastos el 28%.

Es incuestionable no reconocer la diferencia en cuanto los montos de recursos invertidos frente a los programas oficiales de juventud, la comparación como porcentaje del PIB resulta irrisoria, los programas oficiales durante el período 1991 - 2001 en promedio han representado el 0,002% del PIB frente al 1% del PIB que ha representado solamente el gasto en Educación Superior durante este mismo período.

Esto sin duda alguna corrobora la tendencia inicial hallada por Rodríguez (2001) en cuanto a la importancia real de la política oficial frente al gasto implícito asociado a Juventud, es decir en Colombia al igual que en Brasil, Puerto Rico y Uruguay, en materia de gasto, las políticas oficiales han tenido poca relevancia frente a las partidas presupuestales inherentes al gasto educativo, en especial aquél destinado a educación superior.

Otra de las tendencias identificada por Rodríguez (2001), que puede corroborarse de acuerdo con Alesina(2001), es la alta participación sobre el nivel de los recursos destinados a educación correspondiente a pagos a docentes, en palabras de Alesina (2001):

"El gasto público en Colombia pone un gran énfasis sobre la educación. Los maestros son el componente más grande del empleo público; actualmente en Colombia existen cerca de 310.000 maestros que equivalen a 26% del número total de empleados públicos. El sector público gasta cerca de 4,5% del PIB en educación y cerca de 70% de todos los maestros está en el sector público" (Alesina 2001, 29)

A pesar de este gran énfasis sobre el gasto público en maestros, Alesina (2001) señala al menos dos problemas que influyen de manera negativa los resultados en el sector educativo:

" El primero es una gran confusión y superposición entre los diferentes niveles de gobierno [por lo que] en consecuencia, existen tres tipos diferentes de maestros de escuela pública en Colombia: los pagados por el gobierno central, los pagados por los gobiernos departamentales, y los pagados por los municipios.

El segundo problema es que los maestros, gracias a un sindicato muy poderoso, son una categoría sobreprotegida que, de lejos, recibe un tratamien-

to muy favorable en términos de salarios y, especialmente, en términos de pensiones. Nótese que la posición de los maestros dentro del sector público está en lo más alto del tratamiento favorable (para el estándar internacional) de los empleados del sector público. Colombia tiene el premium de salarios del sector público más alto entre los países de América Latina"(Alesina 2001, 30).

Ahora bien, el monto total de recursos destinados a educación superior durante el período 1991 - 2001 ascendió a \$6.681.401.190.705, pesos de 1994, y que correspondió al tercer mayor rubro asignado durante el período para financiar programas educativos, después de Primaria y Secundaria, con una participación del 21% sobre el total de los recursos. A pesar de los problemas inherentes al sistema educativo en Colombia, la pregunta inevitable es *¿Quién se benefició realmente con estos recursos del Estado?*, en otras palabras, *¿A qué grupo de población Juvenil financió la sociedad colombiana durante este período?*

Cuadro 26
Evolución del Gasto en Educación por Componentes
1991 - 2001
(Pesos De 1994)

| Año | Educación | | | | | | TOTAL |
|-------|----------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|------------|
| | Administración | Primaria | Secundaria | Superior | Otras | Auxiliares | |
| | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 | A6 | |
| 1991 | 129.818 | 542.179 | 413.608 | 308.014 | 170.836 | 984 | 1.565.440 |
| 1992 | 604.107 | 581.931 | 412.377 | 297.814 | 178.433 | 1.486 | 2.076.148 |
| 1993 | 424.852 | 633.259 | 462.148 | 361.172 | 180.602 | 4.122 | 2.066.156 |
| 1994 | 319.167 | 640.223 | 479.095 | 459.098 | 181.574 | 6.896 | 2.086.053 |
| 1995 | 361.453 | 778.246 | 548.635 | 588.592 | 252.573 | 6.794 | 2.536.293 |
| 1996 | 530.228 | 1.217.112 | 853.819 | 754.521 | 279.056 | 14.030 | 3.648.767 |
| 1997 | 653.686 | 850.208 | 977.157 | 626.123 | 247.726 | 15.963 | 3.370.862 |
| 1998 | 711.838 | 929.055 | 689.755 | 944.968 | 368.217 | 11.906 | 3.655.739 |
| 1999 | 625.569 | 1.112.684 | 864.628 | 744.586 | 337.981 | 8.997 | 3.694.445 |
| 2000 | 652.725 | 1.022.101 | 792.175 | 708.406 | 306.484 | 10.025 | 3.491.916 |
| 2001 | 761.233 | 1.083.897 | 885.303 | 888.107 | 330.393 | 16.616 | 3.965.549 |
| TOTAL | 5.774.675 | 9.390.896 | 7.378.700 | 6.681.401 | 2.833.876 | 97.819 | 32.157.368 |

A1 Ministerio de Educación : Administración. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

IceTex. Construcciones

A2 Educación elemental, construcción nuevas escuelas, pago de profesores

A3 Educación secundaria, capacitación del magisterio INEM, politécnicos, normalista, construcciones.

A4 Educación universitaria, especialización profesional, enseñanza superior no universitaria, becas, construcciones

A5 Sena. Vocacional. Religiosa. Agropecuaria Industrial. Comercial. Enfermería. Artística. Conservatorio. Granjas Infantiles. Becas. Educación por Radio y TV. Educación de Adultos. Acción Cultural Popular. Instituto Nacional

A6 Restaurantes escolares. Construcciones y conservaciones relacionadas.

Fuente: (1990-1998) Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.

(1999-2001) Cálculos PNDH con base en la Ejecución Presupuestal presentada en Indicadores de Coyuntura Económica DNP-DEE.

Incidencia del Gasto en Educación Asociado a Juventud

El siguiente cuadro contiene el subsidio en educación para cada quintil de ingreso según nivel educativo. En 1992, el quintil más pobre de la población recibía el equivalente al 39,30% de los subsidios destinados a la educación primaria, mientras el quintil más rico sólo percibía el 4,30%. En el 2000, los subsidios destinados a la educación primaria del quintil más pobre cayeron 7,35 puntos porcentuales, es decir al 31,95%, mientras que para el quintil más rico se incrementaron en 1,89 puntos porcentuales, es decir al 6,19%.

Cuadro 27

Subsidio de Educación por Quintiles de Ingreso y Nivel Educativo 1992 - 2000

| QUINTIL | PRIMARIA | | SECUNDARIA | | SUPERIOR | | TOTAL | |
|---------|----------|---------|------------|---------|----------|---------|---------|---------|
| | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 |
| 1 | 31,95% | 39,30% | 19,99% | 20,60% | 5,47% | 5,10% | 23,98% | 23,10% |
| 2 | 26,58% | 26,20% | 23,48% | 26,80% | 9,29% | 9,40% | 22,63% | 21,90% |
| 3 | 20,33% | 19,40% | 23,38% | 25,30% | 13,26% | 18,60% | 19,86% | 21,40% |
| 4 | 14,96% | 10,80% | 21,75% | 17,70% | 22,61% | 33,10% | 18,15% | 19,40% |
| 5 | 6,19% | 4,30% | 11,40% | 9,60% | 49,37% | 33,90% | 15,39% | 14,20% |
| TOTAL | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Asistencia: Encuesta de Hogares Marzo 2000.

Nota Para construir los quintiles se tomo el ingreso per cápita de la unidad del gasto.

Gasto: 2000 Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.

Datos 1992: Vélez (1995).

De acuerdo con estos resultados y conforme al cuadro siguiente, para 1992 el 65,5% del subsidio estatal a la educación primaria era apropiado por el 40% más pobre de la población, en el 2000 este porcentaje cayó al 58,5%.

En 1992, el quintil 1 recibía el 20,60% de los subsidios destinados a la educación secundaria, mientras que el quintil 5 recibía sólo el 9,60%. Para el 2000 el quintil 1 recibía el 19,9% lo que implica una disminución de sólo 0,6 puntos porcentuales respecto a 1992, y el quintil 5 recibía el 11,40% es decir un incremento de 1,80 puntos porcentuales. Cabe anotar que el quintil 4 registró un incremento en cerca de 4 puntos porcentuales frente a 1992 tanto para educación primaria como secundaria.

Cuadro 28

Subsidios Acumulados de Educación por Quintiles de Ingreso y Nivel Educativo 1992 - 2000

| QUINTIL | PRIMARIA | | SECUNDARIA | | SUPERIOR | | TOTAL | |
|---------|----------|---------|------------|---------|----------|---------|---------|---------|
| | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 |
| 20% | 31,95% | 39,30% | 19,99% | 20,60% | 5,47% | 5,10% | 23,98% | 23,10% |
| 40% | 58,53% | 65,50% | 43,47% | 47,40% | 14,76% | 14,50% | 46,60% | 45,00% |
| 60% | 78,85% | 84,90% | 66,85% | 72,70% | 28,02% | 33,10% | 66,46% | 66,40% |
| 80% | 93,81% | 95,70% | 88,60% | 90,40% | 50,63% | 66,20% | 84,61% | 85,80% |
| 100% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Asistencia: Encuesta de Hogares marzo2000.

Nota Para construir los quintiles se tomo el ingreso per cápita de la unidad del gasto.

Gasto: 2000 Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.

Datos 1992: Vélez (1995).

Adicionalmente, el 47,40% del subsidio estatal destinado a Educación Secundaria que era apropiado por el 40% más pobre de la población cayó al 43,47% en el 2000, mientras que el 20% de la población más rica pasó de apropiarse del 10,6% de los subsidios estatales en 1992 al 11,4% en el 2000.

Los resultados encontrados para la educación primaria y secundaria contrastan con los encontrados en el sistema público de educación superior. En

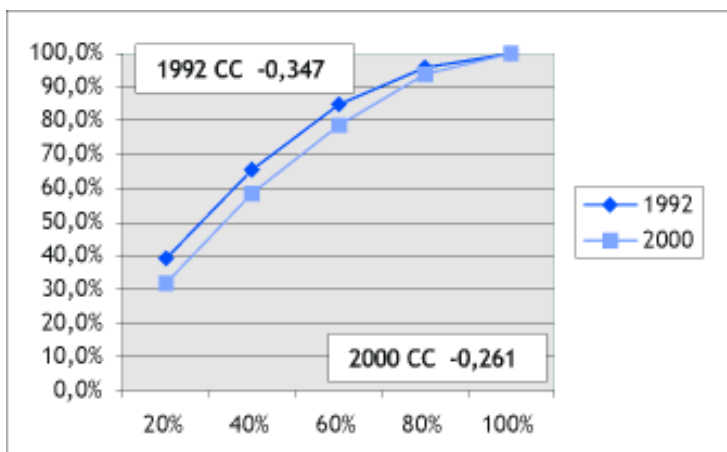
1992 el quintil de más bajos ingresos recibía un subsidio equivalente al 5,10% del total de los subsidios destinados a educación superior, mientras que el quintil de más altos ingresos recibía el 33,90% de los subsidios estatales. Para el 2000 el monto de los subsidios destinados al quintil de más bajos ingresos se incrementó levemente en 0,37 puntos porcentuales, es decir al 5,47%, mientras que el quintil de más altos ingresos pasó a recibir 15,47 puntos porcentuales más, es decir pasó a recibir el 49,37% del total de los subsidios estatales destinados a educación superior. En este caso, es el 20% de la población más rica la que se apropia de gran parte de los subsidios destinados a financiar la educación superior, pasando del 44,8% en 1992 al 49,37% en el 2000 (Ver Cuadro 28).

Los resultados encontrados señalan que el Sistema Público de Educación Primaria y Secundaria es bastante progresivo, pasando de coeficientes de concentración de -0,347 en 1992 a -0,261 en el 2000 para Primaria y de -0,124 en 1992 a -0,057 en el 2000 para Secundaria. Lo mismo no puede afirmarse para el Sistema de Educación Superior, que ha presentado una clara tendencia de regresividad, pasando de un coeficiente de concentración de 0.334 en 1992 a 0.412 en el 2000 (Para una mayor claridad ver Gráficas 7, 8, 9, 10).

Ahora bien, la evidencia permite afirmar que el gasto social destinado a la educación superior estatal, que se asocia al grueso de inversión implícita en juventud, ha favorecido a las familias de más altos ingresos. Esto quiere decir que la sociedad colombiana ha financiado en los últimos años la educación Superior de los Jóvenes pertenecientes a las familias más pudientes de la sociedad. La evidencia también muestra con preocupación que la tendencia puede volverse más aguda en el tiempo, esto corrobora otra de las tendencias halladas por Rodríguez (2001) en cuanto a la regresividad del gasto implícito asociado a juventud.

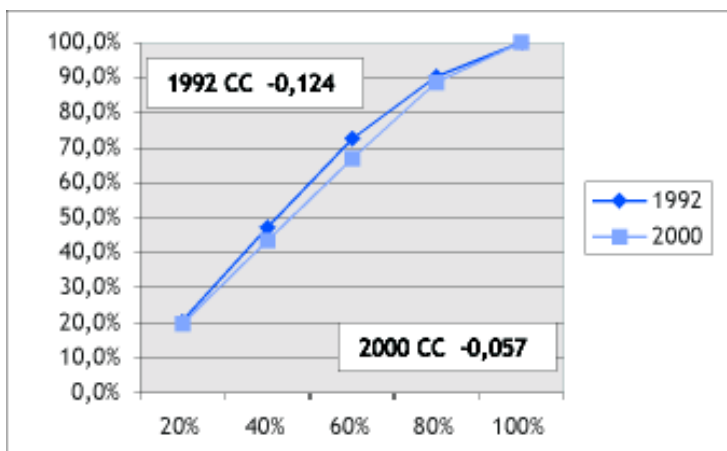


Gráfico 7
Evolución del Subsidio Acumulado por Quintiles de Ingreso Educación Primaria
1992 - 2000



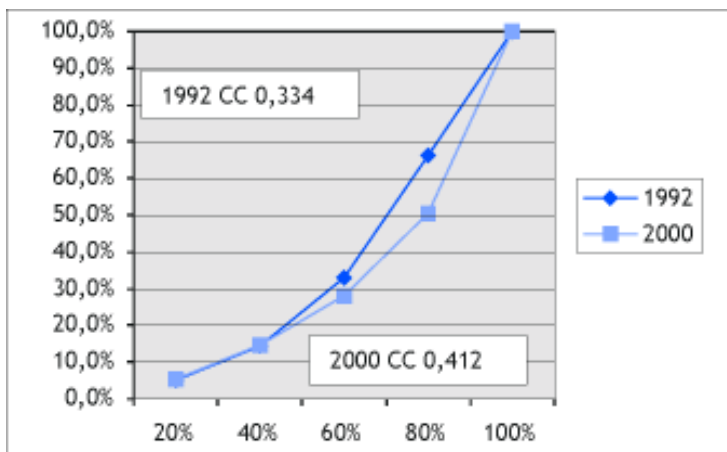
Fuente: Asistencia: Encuesta de Hogares Marzo 2000.
Nota Para construir los quintiles se tomó el ingreso per cápita de la unidad del gasto.
Gasto: 2000 Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.
Datos 1992: Vélez (1995).

Gráfico 8
Evolución del Subsidio Acumulado por Quintiles de Ingreso Educación Secundaria
1992 - 2000



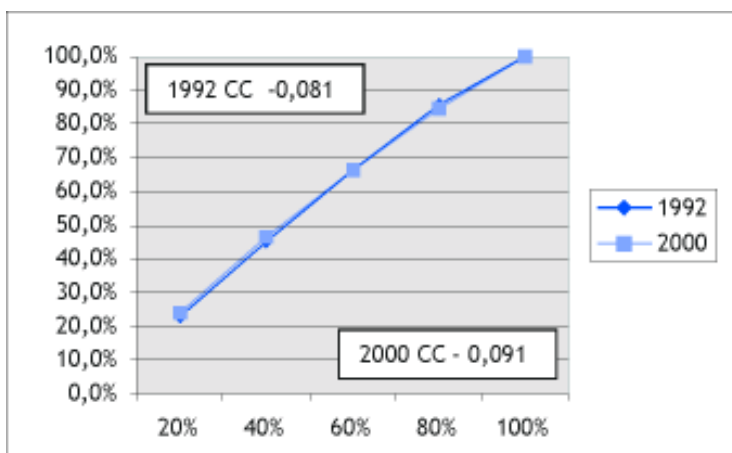
Fuente: Asistencia: Encuesta de Hogares Marzo 2000.
Nota Para construir los quintiles se tomó el ingreso per cápita de la unidad del gasto.
Gasto: 2000 Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.
Datos 1992: Vélez (1995).

Gráfico 9
Evolución del Subsidio Acumulado por Quintiles
de Ingreso Educación Superior
1992 - 2000



Fuente: Asistencia: Encuesta de Hogares Marzo 2000.
 Nota Para construir los quintiles se tomó el ingreso per cápita de la unidad del gasto.
 Gasto: 2000 Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.
 Datos 1992: Vélez (1995).

Gráfico 10
Evolución del Subsidio Total Acumulado por Quintiles
de Ingreso Educación 1992 - 2000



Fuente: Asistencia: Encuesta de Hogares Marzo 2000.
 Nota Para construir los quintiles se tomó el ingreso per cápita de la unidad del gasto.
 Gasto: 2000 Registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.
 Datos 1992: Vélez (1995).

5. Conclusiones y Recomendaciones

La exploración analítica realizada con la finalidad de dar respuesta al propósito de la presente investigación nos permite concluir lo siguiente:

No resulta sencillo establecer como categoría única un concepto universal de lo que debe entenderse por juventud. Los invaluable aportes realizados por diversas disciplinas científicas desde el punto de vista teórico como metodológico son simplemente el reflejo de la complejidad de cómo se manifiesta el problema, y esto no es más que una clara invitación a un dialogo interdisciplinario, que desde una perspectiva holística busque aproximarse a un conocimiento más cercano de la realidad.

No obstante, la definición más aceptada es la del ciclo de vida, que establece que la juventud es la etapa en la que los individuos transitan de la niñez a la condición adulta, y durante la cual se producen importantes cambios, biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Adicionalmente, es la etapa dedicada a adquirir los niveles necesarios de capital humano y social que les van a permitir a los individuos convertirse en ciudadanos productivos. Por lo tanto, en la actual construcción de la sociedad del conocimiento y en una época marcada por la institucionalización del cambio, la juventud se presenta como un agente estratégico para el desarrollo.

Sin embargo, el escenario anteriormente descrito no es más que un ideal, dado que la mayoría de los jóvenes de la región y de nuestro país, que constituyen un grupo importante de población, poseen ciertas características y especificidades que hacen que estemos lejos de alcanzar dicho escenario.

La evidencia muestra que en Colombia, la mayoría de los jóvenes se ven envueltos en una gran cantidad de dificultades para alcanzar dicha idoneidad. La mayoría de jóvenes en Colombia crecen en familias de escasos ingresos en un país donde la distribución del mismo es alarmantemente desigual, en un entorno signado por la pobreza de la población. No son de extrañar, por lo tanto, los niveles de deserción escolar y las precarias opciones de inserción en el mercado laboral de una economía en crisis, caracterizada por la particularidad que un alto nivel de escolaridad no garantiza el encontrar un trabajo, lo que implica un riesgo negativo en la formación de expectativas por parte de las nuevas generaciones entre tomar la decisión de educarse o no hacerlo.

Bajo este escenario, la adopción de conductas de riesgo y la vinculación voluntaria a los grupos armados parece la opción más natural, ya que ante la falta de opciones y oportunidades suele primar el instinto de supervivencia al hambre de la razón. Sin ninguna duda, esto genera una serie de externalidades que se traducen en altos costos para el Estado, la Sociedad y la Economía, ya que toca invertir en estrategias de mitigación y superación de este tipo de problemas, pero de igual forma, se mostró que el invertir en ellos es sumamente necesario no sólo por la reducción de las externalidades negativas sino para el autosostenimiento mismo del sistema, dado que *¿Quién generará los niveles de ahorro necesarios para sostener a las actuales y futuras generaciones?*

Esto invita a cuestionarse inevitablemente sobre la existencia de una etapa llamada juventud bajo las actuales condiciones, ya que el hecho de pasar de la niñez a asumir roles adultos casi de inmediato elimina por completo la posibilidad de forjarse como ciudadanos productivos *¿De qué Juventud estamos hablando?*

No cabe duda, que la juventud colombiana en su gran mayoría enfrenta escenarios complejos y complicados para su desarrollo. Asimismo, esto constituye un reto para los diseñadores de política (Policy - Makers), dada la diversa multiplicidad de necesidades durante las diferentes etapas del ciclo de vida y la escasez de recursos públicos para atender todas estas necesidades.

Ante tal panorama, los Gobiernos de Colombia durante los últimos doce años, convencidos al parecer de la necesidad de invertir en este grupo de población asumieron el reto de crear las condiciones necesarias para que la Juventud salvara a Colombia. Pero tal vaticinio, según la evidencia ha quedado sólo en el discurso.

No se desconoce tampoco el papel y la importancia que la agenda internacional ha jugado en materia de Juventud, ya que sin lugar a dudas ha influenciado positivamente para que se tomen decisiones al interior de los gobiernos sobre la importancia del tema juvenil.

En 1990 la Juventud pasa a ser objeto de Política Pública en Colombia y de acuerdo con la revisión de las iniciativas adoptadas por los Gobiernos, es indiscutible no reconocer los avances en materia de institucionalidad, el

hecho que la Juventud sea objeto de política pública es un primer paso en reconocer al menos la importancia y la magnitud del problema.

A través de la revisión de los programas se encuentra que los gobiernos, por lo menos en las fases de diagnóstico son conscientes del riesgo que atraviesa la mayoría de la población joven del país, otra cosa es si las estrategias utilizadas han sido las más adecuadas o si han generado el efecto esperado, que al parecer por los cuestionamientos en el Plan de Desarrollo del Presidente Pastrana, es muy poco lo que realmente se había logrado en materia de juventud durante los primeros ocho años de la década del 90.

Por el lado de la evolución de las políticas públicas durante la década puede observarse cómo durante los dos primeros Gobiernos [1990 - 1998] existía una mayor preocupación por el papel que la entidad rectora de las políticas de Juventud debía jugar al interior del Estado, es decir, durante este período las entidades rectoras no solamente asesoraban, coordinaban, con otras instituciones estatales y privadas las políticas, planes y programas en pro de la Juventud sino que también ejecutaban planes, programas y proyectos. Durante el período final [1998 - 2002] la entidad rectora de las políticas de Juventud deja de ser ejecutora y se convierte más en un ente asesor y coordinador de iniciativas. Pero bien, se debe aclarar que aunque existiría la preocupación por parte de los Gobiernos de lo que debería hacerse no implica que efectivamente eso haya sucedido, por el contrario, al parecer era poco lo que las entidades rectoras de la política de Juventud saben o han sabido sobre cómo articular las diferentes acciones que realizan las diferentes instituciones del Estado.

Estas acciones emprendidas por el Estado implican un compromiso en cuanto a la destinación de recursos para los programas orientados a mejorar las condiciones de la juventud, y esto no es más que gasto público.

En Colombia, aunque el gasto social mejoró de forma considerable durante la última década, el gasto público total también lo hizo, al igual que los márgenes de exclusión sobre la población. Un análisis rápido de las pendientes en las líneas de tendencia de ambas series permiten deducir no sólo que tienden a moverse en forma muy paralela sino que cambios en el gasto público afectan directamente al gasto social. Es decir, que si el nivel de gasto depende de los vaivenes de la economía y de sus ajustes, muy seguramente drásticos recortes fiscales con la finalidad de reducir el déficit

pueden traducirse en un menor gasto social. Por otro lado, aunque indiscutiblemente hubo mejoría en cuanto a población favorecida por la prestación de servicios sociales por parte del Estado, es aún notorio que las transferencias del Estado benefician en una mayor proporción a los quintiles de más altos ingresos, esto invita a cuestionarse, sin ninguna duda, sobre quiénes deben beneficiarse realmente de las políticas sociales y a pensar en replantear las políticas públicas que pretenden favorecer a los grupos vulnerables de la población.

Ahora bien, según estudios realizados en la región el gasto público social asociado a juventud, está compuesto por las políticas explícitas adoptadas por los gobiernos, es decir por los programas oficiales adoptados por la entidad rectora de la política de Juventud y por la política pública implícita, que consiste en las acciones que emprende el Estado para mejorar el bienestar de los individuos como el acceso a los servicios sociales que indudablemente benefician a este grupo de población.

En Colombia, a partir del análisis presupuestal realizado en esta investigación lograron identificarse los programas y los montos destinados a financiar dichos programas por parte de la política pública explícita. De manera adicional se pudieron identificar otros esfuerzos realizados por otras entidades del Estado para atender a este grupo de población.

En términos generales el balance general del período comprendido entre 1991 y 2001, no es muy alentador y por el contrario, hay que resaltar el hecho que la juventud aún continúe siendo considerada objeto de Política Pública Oficial por parte del Estado. Esta afirmación se basa en al menos tres componentes.

El primero de ellos tiene que ver con la evolución de las partidas presupuestales destinadas a los programas oficiales de Juventud. Estas disminuyeron drásticamente durante el período de análisis comprendido, esto refleja al menos la pérdida de importancia de los programas oficiales de Juventud al interior de los gobiernos acorde a las partidas presupuestales y la falta de un interlocutor al interior del sistema político que defienda los recursos de los jóvenes.

El segundo componente, tiene que ver con el esfuerzo realizado por algunas entidades del sector central del gobierno. Aunque registran un aporte importante en cuanto recursos, primaron los esfuerzos desarticulados, puntuales y poco continuos. De rescatar la labor del Ministerio de Educación

Nacional, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el SENA y Coldeportes.

Las partidas presupuestales destinadas a los programas oficiales de juventud disminuyeron drásticamente durante el período de análisis comprendido, esto refleja al menos la pérdida de importancia de los programas oficiales de Juventud al interior de los gobiernos acorde a las partidas presupuestales y la falta de un interlocutor al interior del sistema político que defienda los recursos de los jóvenes

Si bien la tendencia de participación es levemente creciente esto no quiere decir que se haya incrementado el interés de otras entidades del sector central del gobierno para financiar programas de Juventud, como se anotó anteriormente el incremento en las partidas presupuestales es bastante aleatorio, corresponde a uno que otro programa pero no realmente a un esfuerzo continuo y de constante impacto.

El monto total de los recursos destinados a financiar programas oficiales de Juventud durante el período 1991 - 2001 fue de \$13.559.087.708 pesos, frente a \$27.618.257.409 pesos destinados por otras entidades del estado, por lo tanto los recursos invertidos en su totalidad ascendieron a \$41.177.345.117 pesos de 1994. Como puede apreciarse la participación de los programas oficiales sólo fue del 33% sobre el total.

Como tercer y último componente está la evolución de los recursos destinados a financiar programas de Juventud como porcentaje del Presupuesto General de Inversión y del PIB. Para ambas series, la tendencia es decreciente y los porcentajes de participación sobre el total son muy poco significativos, esto confirma nuestra conclusión previa de la pérdida de interés por parte de los gobiernos, según las partidas presupuestales, en asuntos de Juventud.

Como participación del PIB a partir del comienzo del cuatrienio del gobierno de Andrés Pastrana (1998 - 2001) la financiación destinada a programas de juventud casi que desapareció. Es por todo lo anterior, que se afirma que es de rescatar, que por lo menos la juventud aún sigue manteniendo su status de política pública.

Tratar de establecer el impacto que han tenido estos programas sobre la población es una pregunta nada sencilla de responder, dado que no hay una

certeza acerca de qué tipo de grupos se pretendía atender con este tipo de programas, habría que dejar las partidas presupuestales y adentrarse en el corazón mismo de las entidades e indagar un poco más sobre estas iniciativas.

Ahora, por el lado de la política pública implícita, el gasto que suele asociarse a Juventud es el gasto en educación regular y de manera específica el gasto en Educación Superior.

El monto total de recursos destinados a Educación Superior durante el período 1991 - 2001 ascendió a \$6.681.401.190.705, pesos de 1994, que correspondió al tercer mayor rubro asignado durante el período para financiar programas educativos, después de Primaria y Secundaria, con una participación del 21% sobre el total de los recursos. Adicionalmente fue la variable que más creció de las tres en cuanto asignación de recursos para gasto, con un 91% durante el período.

Pero a pesar de estos logros la evidencia señala la presencia de regresividad en el gasto en cuanto a la distribución de ingresos.

Los resultados encontrados para la Educación Primaria y Secundaria contrastan con los encontrados en el sistema público de educación superior. En 1992 el quintil de más bajos ingresos recibía un subsidio equivalente al 5,10% del total de los subsidios destinados a educación superior, mientras que el quintil de más altos ingresos recibía el 33,90% de los subsidios estatales. Para el 2000 el monto de los subsidios destinados al quintil de más bajos ingresos se incrementó levemente en 0,37 puntos porcentuales, es decir al 5,47%, mientras que el quintil de más altos ingresos pasó a recibir 15,47 puntos porcentuales más, es decir pasó a recibir el 49,37% del total de los subsidios estatales destinados a educación superior. En este caso, es el 20% de la población más rica la que se apropia de gran parte de los subsidios destinados a financiar la educación superior, pasando del 44,8% en 1992 al 49,37% en el 2000.

Los resultados encontrados señalan que el Sistema Público de Educación Primaria y Secundaria es bastante progresivo, pasando de coeficientes de concentración de -0,347 en 1992 a -0,261 en el 2000 para Primaria y de -0,124 en 1992 a -0,057 en el 2000 para Secundaria. Lo mismo no puede afirmarse para el sistema de educación superior, que ha presentado una

clara tendencia de regresividad, pasando de un coeficiente de concentración de 0.334 en 1992 a 0.412 en el 2000.

Los recursos destinados a financiar programas oficiales de juventud durante el período 1991 - 2001 ascendieron a \$41.177.345.117 pesos de 1994. (...) la participación de los programas oficiales sólo fue del 33% sobre el total.

Ahora bien, la evidencia permite afirmar que el gasto social destinado a la educación superior estatal, que se asocia al grueso de inversión implícita en Juventud, ha favorecido a las familias de más altos ingresos.

Esto quiere decir que la sociedad colombiana ha financiado en los últimos años la educación Superior de los Jóvenes pertenecientes a las familias más pudientes de la sociedad. La evidencia también muestra con preocupación que la tendencia puede volverse más aguda en el tiempo.

Siendo estrictos con el propósito de la investigación, podemos afirmar que el gasto público social destinado a Juventud desde que se institucionalizaron las políticas públicas de Juventud ha ascendido a \$6.722.578.535.822 pesos de 1994. De este valor el 99,4% corresponde al gasto destinado a educación superior, el 0,2% corresponde al gasto destinado a los programas oficiales y el 0,4% restante corresponde a otros programas adoptados por algunas entidades del sector central del estado.

Respecto a que grupo de población se ha beneficiado con estos recursos, es difícil establecerlo por lo menos para el 0,6% de los recursos, para el 99,4% de los recursos el análisis permite afirmar que se han favorecido a los jóvenes pertenecientes a los estratos más altos de la población.

Estas pequeñas reflexiones permiten concluir, primero, que el gasto implícito asociado a Juventud es abrumadoramente mayor que aquél destinado a las políticas públicas oficiales, segundo, que a pesar de lo significativo del gasto destinado a Juventud, éste es fuertemente regresivo en cuanto a la distribución de ingresos.

Se reconoce que muchas son las preguntas e interrogantes que aún quedan por resolver frente a los diversos temas que surgen entorno a esta investigación, por ejemplo se es consciente que este análisis es parcial y que la cifra identificada de gasto público social asociado a Juventud aunque es

una primera aproximación dista todavía de ser una cifra aproximada a la realidad, dado que están ausentes en esta primera medición variables que de alguna manera están de igual forma asociadas al fenómeno juvenil como el gasto en atención primaria de salud, el gasto en defensa destinado al servicio militar obligatorio y las políticas carcelarias destinadas a la resocialización de los criminales jóvenes. Estas inquietudes pueden ser, por qué no, líneas de investigación para una agenda futura que conlleve a esclarecer un poco más el panorama juvenil en Colombia.

Es necesario de igual forma, que las entidades del Estado encargadas de la temática juvenil, cuenten al menos con una unidad técnica que pueda establecer y elaborar un diagnóstico real sobre la situación de la juventud en el país, que permita elaborar, coordinar o asesorar con precisión una política pública en un marco signado por la escasez de recursos, en donde la articulación de los diferentes esfuerzos de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, puedan contribuir en multiplicar el impacto sobre la población juvenil y aminsonar los riesgos.

La producción de conocimiento, por parte de la entidad rectora de la política pública de juventud en Colombia, se hace prioritaria, dado que es imposible plantear juicios o dar discusiones al interior del gobierno sino se cuenta con unas líneas claras de base que den soporte a la construcción de tales argumentos. En políticas públicas, si se desconoce la magnitud real del problema que se pretende atacar, la efectividad del instrumento a utilizar queda automáticamente sin validez.

Es necesario que las entidades del Estado encargadas de la temática juvenil, cuenten al menos con una unidad técnica que pueda establecer y elaborar un diagnóstico real sobre la situación de la juventud en el país

De igual forma es vital que la entidad rectora de los programas de Juventud, cuente con un centro de documentación donde se recopilen los diferentes trabajos, tesis, investigaciones, realizadas sobre Juventud en Colombia, con la finalidad que el país pueda recobrar la memoria de sus jóvenes.

Finalmente, se espera que esta investigación contribuya como un primer referente a aquellos estudios encaminados a enriquecer y a fortalecer el conocimiento sobre la Juventud en Colombia.

6. Bibliografía

- A/RES/40/14. 1985. *Año Internacional de la Juventud*. Naciones Unidas - Resoluciones de la Asamblea General, Washington D.C.
- A/RES/50/81. 1996. *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*. Naciones Unidas - Resoluciones de la Asamblea General, Washington D.C.
- A/RES/54/59. 1999. *Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes* - Informe del Secretario General. Naciones Unidas - Resoluciones de la Asamblea General, Washington D.C.
- ABDALA, E. 2001. *"Empleo Juvenil"*. Documento de trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Empleo Juvenil en América Latina en el Marco del II Festival Mundial de la Juventud. Ciudad de Panamá.
- ALESINA, A. 2001. *Reformas Institucionales en Colombia*. Fedesarrollo - Libros de Cambio. Bogotá D.C.
- ALVAREZ - CORREA, M., AGUIRRE BUENAVENTURA, J. 2002. *Guerreros Sin Sombra. Niños, niñas y Jóvenes vinculados al conflicto armado*. Procuraduría General de la Nación - ICBF - OIM - Save the Children - USAID.
- BANCO MUNDIAL. 2002. *Colombia Poverty Report*. Washington D.C.
- BARCO, V. 1987. *Plan de Economía Social*. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987 - 1990. DNP. Bogotá D.C.
- BARKER, G. & FONTES, M.. 1996. *"Review and Analysis of International Experience with programs targeted on at-Risk Youth"*. Washington D.C. Paper Prepared for the World Bank, Human and Social Development Group, Latin America and the Caribbean Region.
- BLOOM, D; CANNING, D; & GRAHAM, B. 2002. *Longevity and Life Cycle Savings*. National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper.
- BURT, M. 1996. *¿Por qué debemos invertir en el Adolescente?*. Documento preparado para la conferencia Salud Integral de los Adolescentes y Jóvenes de América Latina y el Caribe, 9 al 12 de Julio de 1996. Pan American Health Organization - W.K. Kellogg Foundation. Washington D.C.
- CAB (Convenio Andrés Bello). 2000. *Somos Jóvenes*. 1ª edición, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1985. *La Juventud en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. *Panora-*

- ma Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CHILLAN, Y. 1998. *Informe de Gestión Periodo 1994 - 1998*. Viceministerio de la Juventud. Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia. Bogotá D.C.
- CONPES 2626. 1992. *Política Social para los Jóvenes y las Mujeres*. Bogotá D.C.
- CONPES 2794. 1995. *Política de Juventud*. Bogotá D.C.
- CJE [Consejo de la Juventud de España]. 2001. *La Juventud como Agente: mejorando el papel de las organizaciones juveniles en el desarrollo*. Sesión Especial. Asamblea general de las Naciones Unidas - Ginebra. Madrid, España.
- CJE [Consejo de la Juventud de España]. 2000. *Guía de cooperación juvenil con América Latina*, Madrid, España.
- DNP - UDS. 1988. [Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Social]. *Los Lineamientos generales para formular una política de Juventud*. Bogotá D.C.
- DNP - PNUD. 1998. [Departamento Nacional de Planeación - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] *Informe de desarrollo humano para Colombia 1998*. Bogotá D.C.
- DNP - PNUD. 2000. [Departamento Nacional de Planeación - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*. Bogotá D.C.
- DNP - PNUD. 2001. [Departamento Nacional de Planeación - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] *Informe de desarrollo humano para Colombia 2000*. Bogotá D.C.
- DNP - SISD. 2001. [Departamento Nacional de Planeación - Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia] Boletín # 31, *Impacto Social de la Crisis, diferencias urbano - rural*. Bogotá D.C.
- EGGER, P. 1999. *El desempleo de los Jóvenes en los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)*. Documento de Trabajo. OIT. Lima.
- FORO NACIONAL DE POLÍTICA DE JUVENTUD. 1985. *Por una Política de Juventud en Colombia*. Consejo Nacional Coordinador del Año Internacional de la Juventud. Bogotá D.C.
- GALAN PACHON, J. 2000. *Los Jóvenes Construyen un Nuevo País*. Memoria de Trabajo. Viceministerio de la Juventud. Bogotá D.C.
- GALAN PACHON, J. 2002. Informe del Director. *Una Oportunidad para la Colombia Joven*. Mayo 2000 - Agosto 2001. PPCJ. Bogotá D.C.
- GAVIRIA, C. 1991. *La Revolución Pacífica*. Plan de desarrollo Económico y Social 1990 - 1994. DNP. Bogotá D.C.

- GRUBER, J. 2000. *Risky Behavior Among Youth: An Economic Analysis*. MIT and NBER. Working Paper.
- HOLZMANN, R., & JORGENSEN, S. 2000. *Manejo Social del Riesgo: Un Nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*. Working Paper. Departamento de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial. Washington D.C.
- KNAUL, F.M., & FLOREZ C.E.. 1996. *"Targeting Youth: Empirical evidence, conceptual issues and rationales"*. Washington D.C. Paper Prepared for the World Bank, Human Resources Division, Country Department III, Latin America and the Caribbean Region.
- LEGOVINI, A. & REGALIA, F. 2001. *Una Inversión en la próxima generación*. Washington D.C. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad.
- LONDOÑO OSORIO, J. 1994. *La Política de Juventud en Colombia*. Tesis de Magíster en Ciencia Política. Universidad de los Andes. Bogotá D.C.
- OCSE [Observatorio de Coyuntura Socioeconómica]. 1999. Boletín # 4. *Jóvenes: Mercado de Trabajo y Reproducción de la Desigualdad y la Pobreza en los Grandes Centros Urbanos*. CID [Centro de Investigaciones para el Desarrollo]. Universidad Nacional. Bogotá D.C.
- OIJ [Organización Iberoamericana de Juventud]. 2001. *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina*. Informe Final. Madrid.
- PASTRANA, A. 1999. *Cambio para Construir la Paz*. Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. DNP. Bogotá D.C.
- PASTRANA, A. 2002. *Informe al Congreso 2001 - 2002*. Presidencia de la República. Bogotá D.C.
- PEREZ, A., SCOPETTA D.G., O., PEÑA, P. 2002. *La Juventud y las Drogas*. Libros de Cambio. Bogotá D.C.
- POLICIA NACIONAL. 1999. *Criminalidad 1999*. Bogotá D.C.
- PPCJ - OPS [Programa Presidencial Colombia Joven - Organización Panamericana de la Salud]. 2001. *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia*. Documento de Trabajo. Bogotá D.C.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. 1991. *Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia y la Juventud 1991 - 1994*. Bogotá D.C.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - CONSEJERIA PJMF. 1991. *Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia*. Bogotá D.C.
- RODRÍGUEZ, E. 2001. *"Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspecti-*

- va generacional*". Documento de Trabajo presentado en el Taller sobre Las Políticas Públicas de Juventud: su Formulación e Implementación, organizado por el Programa Colombia Joven de la Presidencia de la República, Bogotá, 4 al 6 de Abril.
- RODRÍGUEZ, E. 2001a. *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo*". Publicado en: Los Jóvenes y el Trabajo, Coordinador, Enrique Pieck. Edición: IMJ [Instituto Mexicano de la Juventud], Cinterfor - OIT, CONALEP [Colegio Nacional de Educación Profesional], UNICEF, Universidad Iberoamericana, RET [Red Latinoamericana de Educación y Trabajo]. México D.F.
- RODRÍGUEZ, E. 2000. *Jóvenes en América Latina: Actores Estratégicos del Desarrollo*. Centro de Investigaciones y Estudios sobre Juventud [CIEJUV], Instituto Mexicano de la Juventud [IMJ], México D.F.
- SAMPER PIZANO, E. 1994. *El Salto Social*. Plan de Desarrollo 1994 - 1998. DNP. Bogotá D.C.
- SANCHEZ, F. & NUÑEZ, J. 1998. *Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto Público social en los noventa?*. Coyuntura Social - Fedesarrollo. Bogotá D.C.
- SCHNEIDMAN, M. 1996. *Targeting At - Risk Youth*". Washington D.C. Paper Prepared for the World Bank, Human and Social Development Group, Latin America and the Caribbean Region.
- VELEZ, C. & FOSTER, V. 2002. *Public Social Expenditure in Colombia: Incidence and Sector Priorities in 1990s*. World Bank. Washington D.C.
- VICEMINISTERIO DE LA JUVENTUD. 1999. *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina* (Pradjal 1995 - 1999). Informe a la Organización Iberoamericana de la Juventud. Bogotá D.C.

Anexo



**Relatoría General del
Seminario Internacional
‘‘Producción de Información y Conocimiento
para la Formulación e Implementación de
Políticas de Juventud’’.**

Por *Juan Fernando Sierra*¹¹²

1. Sentido de la Síntesis

Esta síntesis, como toda síntesis, es una propuesta de interpretación de los asuntos puestos en discusión en el evento. Aquí se proponen unas claves de lectura de la conversación que metódicamente se ha desarrollado sobre las prácticas de "producción de información y conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas de juventud". Dicha interpretación es propuesta por una persona que se ha situado frente al evento en calidad de "observador", es la mirada de otro que "desde afuera" ayuda a mirar lo que el intercambio de experiencias y conocimientos lleva por dentro.

En este ejercicio se arriesga una respuesta a la pregunta ¿Cómo producir conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas de juventud?

Se debe producir un conocimiento que permita construir acuerdos básicos para actuar entre actores diversos sobre problemas complejos. La urgencia de la acción es un desafío a la inteligencia. El pensar aquí debe permitir construir un nosotros diferente de otros, un pensar que acerca a unos y diferencia de otros. El nosotros construido es un conjunto de acuerdos básicos para actuar en la sociedad y entre los participantes, pero al mismo tiempo ese nosotros es múltiple y diverso, lo que abre campo a debates internos profundos. La urgencia de la acción y la diversidad de actores hacen que el debate no sea sólo teórico sino apuesta común de acción, es decir, negociación política.

El desafío es producir información y conocimiento que informe y oriente el quehacer político de una inteligencia organizada para que este quehacer sea pertinente para producir los impactos que de él se esperan y coherente para ser efectivo.

2. Momento en que se Sitúa la Producción de Información y Conocimiento para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas de Juventud

En medio de una apretada carrera contra el tiempo y de la maratón de la acción diaria hay la necesidad de tomar aire para repensar las estrategias de acción que permitan la construcción de políticas y lograr más y mejores impactos en relación con los problemas críticos que afectan hoy a la juventud.

El momento de este seminario es un momento de balance que recoge conclusiones gruesas de la experiencia de los noventa en materia de construcción de políticas de juventud en América Latina y es un momento de mirar una experiencia novedosa que se está poniendo en marcha en el último quinquenio: nuevas formas de producción de información y conocimiento para aportar a la construcción de políticas públicas de juventud.

La mirada sobre las políticas de juventud en América Latina en los noventa nos deja ver que a pesar de los esfuerzos y de los logros, especialmente en materia de coberturas y de crecimiento de la inversión global persisten problemas serios de:

- Calidad de los servicios que permiten incluir a los jóvenes.
- Equidad en el acceso a dichos servicios.
- Pocos impactos de las acciones sobre la disminución de la exclusión y de las conductas de riesgo.

A pesar de los esfuerzos y de los logros en la construcción de políticas públicas de juventud persisten problemas serios:

- Hay experiencias exitosas que son ricas y diversas pero hay niveles importantes de fragmentación, dispersión, o marginalidad.
- Los organismos estatales de juventud se han multiplicado en todas partes, pero muchos de ellos o están atravesados por la lógica burocrática, o cumplen roles que no son los más adecuados o no tienen un lugar central en las políticas sociales.

- La reforma del Estado sobre la que se construyó el ideario básico de las políticas de juventud en los noventa ha encontrado serias resistencias y dificultades para concretarse de manera integral en la gestión cotidiana:
 - Las políticas de ajuste y la reestructuración del gasto público han estado acompañadas de una modernización que va en contravía de una gestión democrática, estratégica, constructora y soportada en capital social.
 - Persisten con mucha fuerza factores del modelo burocrático que se resisten a transformarse: fragmentación sectorial, la acción institucional centrada en la oferta, un modelo estado céntrico de lo público, entre otros.
 - Mayor inversión en temas centrales para los jóvenes, pero acotada e inequitativa.

En medio de las dificultades hay oportunidades y fortalezas que es preciso reconocer:

- El bono demográfico.
- La preponderancia de la sociedad del conocimiento ligada a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Esfuerzos reformadores del estado.
- El potencial creador existente en la condición juvenil .
- La capacidad de las nuevas generaciones para moverse y crear nuevas situaciones e iniciativas en la actual situación de transformación de las sociedades nuestras.

3. Opciones Básicas de Política Pública de Juventud

Hoy es necesario nombrar de nuevo las opciones de política que deben seguirse profundizando y construyendo en un escenario muy cargado de precariedad, incertidumbre y transformaciones conflictivas y vertiginosas.

Afirmar estas opciones es rehacer un imaginario enriquecido a lo largo de las dos últimas décadas para poder seguir aportando a la construcción de sociedades más incluyentes en donde los jóvenes tengan más y mejores

oportunidades de ser sujetos y a la constitución de sujetos capaces de construir en autonomía su propio destino. Aquí la noción de sujeto implica incorporar las redefiniciones que de él se vienen operando en los últimos años en el marco de la glocalización, de una visión compleja de la realidad y del pensamiento crítico.

Estas opciones básicas de política tienen un sello latinoamericano en sus contenidos y están cargadas de debates y matices que no por ello son equívocas o se prestan a cualquier interpretación. Estas opciones ponen en relación dimensiones y actores de orden político, teórico, metodológico, ético, psicosocial y administrativo.

Esas opciones básicas son:

1. La comprensión del joven como sujeto en la sociedad, en su vida cotidiana y en las políticas públicas. Ese presupuesto básico tiene diversas acepciones: actor estratégico del desarrollo, ciudadano pleno, sujeto de derechos. Desde aquí el enfoque del empoderamiento se vuelve central.
2. La perspectiva generacional que inserta el tema juvenil en su especificidad en un contexto relacional con otras generaciones y con los otros sectores y actores de la sociedad.
3. La perspectiva de género, que tiene a su interior una tensión entre lucha por la equidad y lucha por la igualdad.
4. La integración, integralidad y centralidad de políticas sociales en una perspectiva compleja del desarrollo. Aquí es estratégica la comprensión de ciclo vital y de condiciones y ambientes asociados a factores de exclusión, vulnerabilidad y de riesgo para generar una lógica de cooperación y provocar sinergias entre actores diversos.
5. La gestión moderna, que es una gestión estratégica, democrática, orientada a la construcción de capital social, orientada a los resultados, orientada a la demanda, descentralizada, de controles múltiples, que reconoce la heterogeneidad de los jóvenes, que parte de una visión de corresponsabilidad en lo público entre actores diversos con roles y responsabilidades diferenciadas.

La incorporación de estas opciones de política en el conjunto de las políticas públicas constituye el mayor reto estratégico de los actores que trabajan en políticas de juventud. Para ello se requiere generar una amplia conciencia en los decisores y en la opinión pública de lo estratégico del tema para el presente y el futuro de las sociedades nuestras. Ese es un desafío ético, político, teórico, metodológico y administrativo al servicio del cual hay que poner todos los recursos de nuestra inteligencia y capacidad de acción. Ese reto se acompaña de otro que es poder incidir allí donde se toman las decisiones.

Para enfrentar estos retos una estrategia central es la construcción y operación de sistemas de gestión del conocimiento y de la información comprometidos, pertinentes y coherentes para la construcción de sujetos emancipados y libres, coautores de las condiciones que les permitan el ejercicio histórico de su libertad y la construcción del capital social necesario que le dé viabilidad y sostenibilidad a los logros y esfuerzos en ese sentido. La reflexión sobre esta estrategia le da razón de ser a este seminario.

4. La Construcción y Operación de Sistemas Complejos de Gestión del Conocimiento e Información para la Acción Pública

4.1. Contexto de Gestión del Conocimiento y de la Información

La gestión del conocimiento está atravesada por múltiples tensiones y dinámicas, entre las más mencionadas en el evento se destacan las siguientes:

- Un mundo urgido de transformarse para poder permanecer y crecer en medio de la glocalización y ella asumida como dato y como desafío, como oportunidad y como amenaza.
- La construcción - transformación del mundo mediante un tipo particular de práctica llamada "política pública".

- La presencia significativa del modelo burocrático de gestión de la acción y del conocimiento en las políticas de juventud y en las políticas sociales. Ello se expresa en la desconexión y aislamiento entre el mundo del conocimiento y el mundo de la acción, la existencia de información fragmentada y dispersa, el predominio en las prácticas de una visión disciplinar del conocimiento y de la acción, la descontextualización y desactualización de la información.
- La dificultad creciente de reproducción y desarrollo de sistemas tecno-burocráticos de producción, uso y circulación de conocimiento y de información soportados en el paradigma "ciego" del conocimiento. Modelos aún muy presentes en la academia y en los sistemas públicos de información.
- La emergencia de paradigmas y prácticas que configuran un nuevo modelo de gestión del conocimiento y de la información:
 - Creciente desplazamiento paradigmático hacia una forma compleja de conocer el mundo y de conocernos a nosotros mismos.
 - Pensamientos y acciones que reconocen su debilidad. No hay verdades únicas y monolíticas, ningún actor solo es capaz de transformar la realidad, ninguna acción sola tampoco lo puede.
 - Alto y vertiginoso desarrollo en la producción, uso y circulación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación con efectos aún insospechados en la transformación del modo como vivimos, pensamos, sentimos la vida cotidiana y la acción institucional.
 - La gestión del conocimiento especializado ya no es un patrimonio exclusivo de la academia. En algunos casos la academia va a la saga de otros actores que también producen conocimiento altamente especializado.
- Proliferación de ideas, organizaciones, estrategias, técnicas, formas de interacción para la producción y difusión de conocimientos e información que bajo los nombres con los que se denomina un nuevo tipo de gestión del conocimiento mantienen la estructura básica del antiguo orden tecno - burocrático.

4.2. Características de Nuevas Formas de Gestión del Conocimiento aquí Presentadas

Aunque no hay homogeneidad en todas las experiencias presentadas en este seminario sí hay un tipo nuevo de gestión del conocimiento y de la información, emergente y con características que, - vistas de conjunto-, configuran una alternativa muy interesante a la incertidumbre y precariedad que nos atraviesa. Ella se ha vuelto más visible en el último quinquenio y se puede apreciar en los siguientes aspectos:

a. Fines de las Prácticas de Gestión del Conocimiento:

- Aportan en la construcción e implementación de políticas públicas de juventud en distintos niveles territoriales incorporando criterios de política como los arriba señalados.
- Promueven un conocimiento sistemático y metódico de la juventud como base para la formulación e implementación de políticas.
- Promueven la transformación de representaciones sociales e institucionales de la juventud que profundizan, refuerzan o soportan la exclusión de los jóvenes.
- Promueven la equidad en el acceso a información útil y necesaria para participar en la toma de decisiones para actores claves y promueven un tipo de propiedad social del conocimiento.
- Promueven la articulación y acción proactiva y cooperativa de actores de políticas de juventud y de gestores de conocimiento en el tema.

b. Fundamentos Paradigmáticos y Desarrollos Teóricos de este Tipo de Gestión de Conocimiento:

- Paradigma del sujeto (crítico - complejo): subjetividad y hermenéutica como ejes epistemológicos. Desde el paradigma cualitativo en las ciencias sociales trabajan con variables cualitativas y cuantitativas.
- Abordajes multidisciplinares y transdisciplinares de la temática. Construyen y operan con una visión socio - histórica, relacional y cultural de la juventud.
- La transformación de la realidad es entendida como un desafío ético y político, no sólo técnico.

- Desplazamiento de la pregunta por ser joven a la pregunta por las condiciones que hacen posible el ser joven.
- Construcción de indicadores unificados y comparables así como variables georeferenciadas incluyendo y relacionando diversos niveles con sus particularidades. Construcción de sistemas de información con entradas múltiples y flexibles de tal manera que permitan su permanente ajuste y crecimiento.

c. Pluralidad de Estrategias de Gestión de Conocimiento Sinérgicas entre Ellas:

- Investigación para la producción de conocimiento e información útil a la gestión de políticas públicas.
- Formación de actores y de talento humano: capacitación, asesoría, asistencia técnica.
- Participación en el diagnóstico, planeación, seguimiento, y evaluación de políticas.
- Múltiples espacios y estrategias de conversación social así como divulgación de información y debate para formar opinión pública a través de publicaciones escritas y audiovisuales.
- Promoción y fortalecimiento de alianzas y redes.
- Gestión de su propio funcionamiento y desarrollo.

d. Modo de Gestión del Conocimiento:

- Actuación local y global con tendencia a modelos descentralizados.
- La producción de conocimiento e información altamente social involucra actores claves y diversos de las políticas. En el nivel de la producción especializada de conocimientos se trabaja con equipos multidisciplinares amplios.
- Diversidad y multiplicidad de clientes, socios y operadores de las políticas. Entre los socios estratégicos se incluye a los sectores sociales sujetos del tema.
- Requiere una oferta y una demanda cualificada.
- Trabajos en redes y alianzas entre actores con diversos roles y aproximaciones al conocimiento especializado. Las alianzas estratégicas con decisores y financiadores son claves.

- Equipos capaces de interactuar con actores de diferentes niveles de especialización en la producción de conocimiento y con diferentes actores, con roles y funciones diversas.
- Construcción de capital social: confianza, legitimidad y conocimiento acumulado socializado y difundido. Interacción entre sujetos y subjetividades, comunicación intersubjetiva y en localización, comunicación masiva.
- Soportados y mediatizados en nuevas tecnologías de la información y comunicación. Alto componente de virtualidad. Construcción de espacios y encuentros virtuales, no por ello menos reales.
- Orientación a la calidad y a los resultados:
 - conocimiento actualizado, simple, oportuno, pertinente, confiable, coherente.
 - seguimiento y evaluación rigurosa de la gestión del conocimiento.
 - construcción de información a partir de investigación.

e. Construcción de Sistemas de Información y Conocimiento:

Son sistemas que tienen varias dimensiones:

- política (acuerdos estratégicos y alianzas),
- conceptual,
- metodológica,
- técnica,
- administrativa.

Su construcción se da en diferentes momentos:

- Construcción de la base del sistema: primeras aproximaciones al tema.
- Reconocimiento y levantamiento del estado del arte a partir de lo existente.
- Construcción de un horizonte más complejo de conocimiento y de acción por la complejización del enfoque.
- Profundización sobre asuntos específicos.

Dispositivos técnicos y organizacionales diversos e innovadores emergentes en los últimos años:

- Observatorios: interlocutor calificado de los actores de una política pública en una temática.

- Centros de información: Biblioteca virtual, "Museo" como observatorio cultural urbano.
- Centros de investigación.
- Nuevas herramientas de producción y gestión de información: encuesta nacional de juventud, Infolac.
- Nuevas formas de configurar equipos de trabajo - comunidad académica: FLACSO Y CLACSO, Sistema nacional de investigadores.

5. Algunos Desafíos Específicos para la Institucionalidad de Juventud en Colombia

La institucionalidad pública de juventud en Colombia ha asumido el reto de consolidarse en el momento actual y en el futuro próximo. Para ello el Programa Presidencial Colombia Joven ve que es necesario poner especial atención a los siguientes elementos:

1. Construir una figura de coordinación entre los diversos actores que trabajan en el sector público central de manera que con capacidad de influencia política y con información adecuada y oportuna se puedan incluir las políticas poblacionales en las políticas sectoriales.
2. Definir con claridad los actores, competencias y roles de lo que podría ser un Sistema Nacional de Juventud que se encargue de la Política Nacional de Juventud. En el momento estos asuntos no son precisos en la Ley ni hay claridad en los principales actores sobre lo que ello significa.
3. Definir con claridad la relación y las competencias y roles de los diferentes niveles territoriales en materia de políticas de Juventud.
4. Promover la participación juvenil en el país y en la gestión de las políticas Públicas de Juventud.
5. Legitimar ante los jóvenes y las entidades que trabajan con ellos la institucionalidad pública de juventud. Ello pasa por fortalecer el Programa Presidencial Colombia Joven, por tener algunas intervenciones de magnitud que permitan articular actores y niveles territoriales, en el marco del Plan Estratégico que Colombia Joven adelanta.

En el marco de las reflexiones del seminario aparece como particularmente importante y rica la posibilidad de articular políticas de infancia, adolescencia y juventud. En los primeros temas se ha avanzado de manera significativa en campos como la legislación, la construcción de un Plan Nacional de Infancia y la coordinación interinstitucional, lo que puede aportar elementos y experiencia valiosa al campo de juventud al tiempo que los temas y actores que trabajan en estos campos son afines y complementarios.

Escenarios como el desarrollo legislativo y la construcción del Plan Nacional de Infancia son particularmente propicios para lograr articular los esfuerzos.

6. Algunas Tensiones a Profundizar

- Diseño y formulación de políticas gubernamentales - Construcción de políticas públicas.
- Focalización - universalización.
- Democracia participativa - democracia delegativa (representación).
- Autogestión y autonomía - regulación y producción de acción pública.
- Necesidades básicas (carencias) - derechos.
- Sociedad civil como opción - Estado, sociedad civil y esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales .
- Individuos - familias y comunidad organizada.
- Enfoque sectorial, producto intersectorial - enfoque intersectorial, producto suprasectorial .
- Evaluación de productos/ transparencia - evaluación de procesos.
- Asistencialismo - inversiones en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo.
- Programación desde la oferta - programación desde la demanda.
- Centralismo - Descentralización.
- Política sectorial - política generacional.
- Lo temático - complejidad estructural .
- Tecnocracia - Tecnopolítico.
- Igualdad - Equidad.
- Actores estratégicos de desarrollo - sujetos plenos de derechos.



Organización
Iberoamericana
de Juventud

