



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer
Stiftung

EM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Antecedentes de la Ley de Juventud



MESA DE EXPERTOS (Ley 375 de 1997)

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

El Observatorio Legislativo y el proyecto ICP Joven del Instituto de Ciencia Política -Hernán Echavarría Olózaga, han hecho seguimiento al proyecto de ley 60/2009 de Senado, que pretende introducir el Estatuto de Juventud, norma que entre otras, cosas busca orientar la política pública nacional de juventud y reestructurar los espacios de participación política de los jóvenes. Dentro de este contexto, el ICP se ha dado a la tarea de desarrollar varias actividades alrededor del tema con el fin de dar difusión al proyecto y generar espacios de discusión sobre el mismo.

El Boletín de seguimiento legislativo No. 152, sobre el proyecto de Estatuto de Juventud¹, reseñó el estado actual de la política de juventud en Colombia, haciendo énfasis en los antecedentes normativos inmediatos establecidos en la Ley 375 de 1997. Así mismo, presentó los principales temas del proyecto de ley que actualmente hace su tránsito en el Congreso de la República, en particular los instrumentos y objetivos que direccionan la nueva política pública de juventud, así como los mecanismos electorales y de participación que buscan darle impulso a las instancias de participación juvenil que, si bien ya existían, no se han desarrollado satisfactoriamente.

Posteriormente, se convocó una mesa de expertos que contó con la presencia de la senadora Alexandra Moreno Piraquive, autora del proyecto de ley; el senador Juan Fernando Cristo, ponente del mismo; el representante a la Cámara David Luna, y varios representantes de organizaciones juveniles y partidos políticos². En la mesa se discutieron importantes temas relacionados con la estructura institucional que deberá acompañar la implementación de la política pública de juventud, así como la necesidad de difundir el proyecto, con el ánimo de involucrar a más sectores de la sociedad civil en su discusión.

Una de las propuestas que surgió en esta mesa, fue la intención del ICP de acompañar la iniciativa a fin de generar el entorno suficiente para una efectiva aprobación del proyecto de ley. Para esto, el ICP propuso la convocatoria de espacios de discusión y concertación entre los diferentes actores institucionales y de la sociedad civil involucrados con la política de juventud en el país, para que muchas más personas conozcan y opinen sobre el proyecto de ley en curso y se recojan experiencias anteriores que ayuden a estructurar una mejor normativa.

El 5 de mayo de 2010 se realizó la primera de estas discusiones, la cual contó con la participación de Lorenzo Lizarazo, vicepresidente



1 Disponible en http://www.icpcolombia.org/observatorio_d.php?Boletin=153.

2 Para más información, consulte el Boletín 159 de relatoría de la Mesa de Expertos en http://www.icpcolombia.org/observatorio_d.php?Boletin=160.



● El desarrollo de la política de juventud, 13 años después

El interés del conversatorio fue evaluar el desarrollo de la política de juventud, luego de 13 años de vigencia de la Ley 375, también teniendo en cuenta que cursa un proyecto que tiene la intención de convertirse en norma estatutaria en materia de juventud. Tanto Dionisio Lizarazo como Diana Espinosa, quienes se han dedicado al tema de participación juvenil, aprovecharon el espacio para difundir la experiencia que han tenido, así como para resolver los interrogantes de los representantes de varias asociaciones de participación juvenil.

Ambos ponentes, antes de entrar a tratar los temas de fondo, coincidieron la importancia de este tipo de encuentros en los que las generaciones anteriores, que se han dedicado al tema de la política pública de juventud, compartan sus experiencias con los nuevos representantes. A juicio personal de los expositores, dichos espacios facilitan la continuidad de los esfuerzos adelantados, así como los procesos de evaluación y planeación necesarios.

de asuntos regionales de la Unión Colombiana de Jóvenes Demócratas (UCJD) y Diana Teresita Espinosa, vicepresidente de asuntos formativos de la misma organización. El objetivo de este conversatorio fue conocer el proceso que llevó a la aprobación de la Ley 375 de 1997, tanto en lo que tiene que ver con su creación, como con su implementación inicial, con el objetivo de brindar antecedentes a la política de juventud en Colombia, de cara al proceso de aprobación del proyecto de Estatuto y de las audiencias públicas programadas para la socialización del proyecto durante su trámite.

Las reflexiones de esta discusión resultan importantes para evaluar el desempeño de la política pública de juventud hasta el día de hoy. A la vez se constituyen en un ejercicio necesario para determinar los cambios y continuidades necesarias en esta etapa en que se pretende crear una nueva ley sobre juventud en Colombia.

● La Constitución de 1991 y la política pública de juventud

Diana Espinosa comenzó por recordar que la Ley 375 de 1997 y el proceso que le antecedió, están estrechamente ligados a la Constitución Política de 1991. Antes de la Constitución existían algunos parámetros en cuanto a la política pública de juventud—generalmente definidos en instrumentos internacionales—, como la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los compromisos adquiridos el Año Internacional de la Juventud celebrado en 1985, algunas directrices de las Naciones Unidas y la resolución 45 de 1990 que se ocupa de la prevención de la delincuencia juvenil, entre otras.

Sin embargo, expresó que en la mayoría de esos casos, se apreciaba una tendencia socializadora en cuanto a las juventudes. Es decir, se ponía a los jóvenes en posición de ser sujetos de adecuación y socialización por parte del Estado. Prueba de ello era la preocupación central por

temas como la delincuencia juvenil, el embarazo adolescente, el consumo de sustancias alucinógenas, etc.

Manifestó que aunque la Constitución de 1991 recoge algunos de esos temas, también contempla que los jóvenes deben constituirse como una fuerza participativa y no como simples sujetos de aplicación de las políticas definidas desde el Estado. Con todo, la nueva carta pretendía darle cabida a una visión más amplia de la juventud, razón por la que afirmó que la Constitución es, desde ese punto de vista, un instrumento que toma en cuenta a los grupos de interés históricamente subrepresentados, lo que en el caso de las juventudes, estimula un proceso de identificación de posibles leyes y políticas públicas que desarrollen los parámetros constitucionales sobre la materia.

El soporte institucional de la Ley 375 de 1997

Continuando con su exposición, Diana Espinosa hizo un breve recorrido por las instituciones involucradas en el desarrollo de la Ley 375 de 1997. De manera especial, hizo énfasis en el papel que cumplió el Viceministerio de la Juventud en el proceso. Recordó además que antes de la promulgación de la Constitución de 1991, en el gobierno de César Gaviria existía la Consejería Presidencial para la Niñez, la Familia y la Juventud; luego se crearía el Viceministerio de Juventud, entidad en la que, según ella, trabajaban muchas de las personas que se habían involucrado con el proceso de la séptima papeleta, por lo que se reunían personas expertas en participación política juvenil.

El Viceministerio de la Juventud era una entidad del orden nacional que dependía del Ministerio de Educación. Según Espinosa, contaba con cerca de 100 funcionarios y se desconcentraba con cerca de 80 oficinas de juventud regionales, todas trabajando por la política pública de juventud, antes de la creación de la Ley 375. Existía entonces, a juicio de la expositora, toda una institucionalidad que ambientó y articuló el desarrollo de la Ley.

Además de lo anterior, el Viceministerio contaba con una Escuela de Agentes Locales de Juventud que promovía regionalmente la participación juvenil, donde se convocaron personas para que apoyaran el desarrollo de la Ley de Juventud. Esa estructura institucional dio lugar al Foro Nacional de Juventud, en el cual los representantes juveniles de todas las regiones del país se reunían para discutir los avances del proyecto de ley. De este foro se seleccionaron algunos representantes para integrar la comisión de seguimiento y veeduría de la Ley de Juventud, de la que a la vez salió una Secretaría Técnica para el Desarrollo de la Ley, comisión a la que perteneció Diana Espinosa.

En opinión de la panelista, la importancia de ese último organismo radicó en su dedicación a hacer lobby en el Congreso de la República con el fin de servir como interlocutor entre el legislativo y las propuestas hechas por los jóvenes en sus escenarios de participación política. A juicio de Espinosa, la Secretaría se encontró con múltiples problemas en el proceso, principalmente por la falta de voluntad política de los legisladores, a tal punto que del articulado propuesto por los jóvenes, sólo se llegó a introducir un 5% en la ley que se promulgó finalmente.

Por último, haciendo una evaluación retrospectiva del proceso, la expositora señaló que uno de los principales problemas de las instancias institucionales que se dispusieron en ese entonces, fue el uso que les dio el Viceministerio para legitimar el proyecto, haciendo parecer que había una articulación con los jóvenes; pero en realidad, la función

de personas como ella, que hacía parte del organismo, no estaba articulada efectivamente con los consejos de juventudes que en principio representaban.

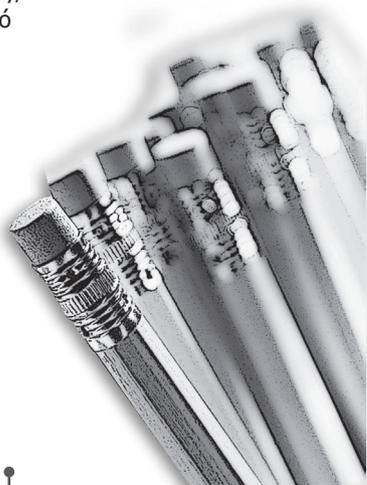
Tomando esta experiencia, afirmó que es fundamental que en el proceso que actualmente se surte con el Estatuto de Juventud, las comisiones que representan a los jóvenes no sean manejadas por la institucionalidad, pues terminan siendo apéndices de los intereses oficiales y pierden su función principal de representar la iniciativa juvenil. Además consideró que las comisiones u organismos de representación de los intereses juveniles ante las instancias oficiales requieren alternancia, es decir, una renovación constante pero coordinada de las personas que las integran. Lo anterior en busca de que no se concentre toda la información y el poder de decisión en un grupo limitado de personas.

Contenidos, avances y retos de la Ley 375 de 1997

Según Espinosa, ya que en el Congreso de la República se discutió el proyecto de ley presentado por el Viceministerio de Juventud, hubo apoyo a órganos como la Secretaría Técnica para el Desarrollo de la Ley. Dicho proyecto tenía muchas particularidades generadas por la forma en que se preparó. De acuerdo con Espinosa, el proyecto de ley no tenía un orden lógico estructurado, debido a que intentó incluir todo lo que se había discutido en los Foros de Juventud, por lo que fue difícil articularlo. Algunos temas relevantes se

mencionaron pero no lograron incluirse a pesar de tener mucha fuerza en los foros, entre ellos los relativos a la objeción de conciencia y lo que tenía que ver con derechos sexuales y reproductivos de los jóvenes.

Así las cosas, la expositora señaló que la Ley 375 de 1997 tiene avances importantes, entre ellos el hecho de comprender a los jóvenes en un sentido integral; en comparación con los desarrollos normativos del resto de América Latina, es una de las leyes





más integrales de la región. Sin embargo, la eficacia de muchos de esos desarrollos depende de la forma en la que se ejecuten los instrumentos que introduce la ley; en otras palabras sostuvo que "la ley es y será lo que los jóvenes quieran y sean capaces de hacer de ella". A su juicio, muchos instrumentos de la Ley 375 están subutilizados o incluso no se han implementado, lo que de manera general debería cuestionar a quienes han aplicado la ley y no a la ley misma. A manera de ejemplo, comentó que se crearon Centros de Educación y Servicios para la Juventud, la Defensoría para la Juventud, programas preventivos y de vinculación al mundo económico y muchas instituciones, que hoy no operan. Eso lleva a pensar si la preocupación actual, pensando en el Estatuto de Juventud, debe ser reestructurar la ley existente o hacer que se cumpla la que hoy existe. En su opinión, la discusión hoy debe estar enfocada en cómo fortalecer el control político sobre la forma en que se ha desarrollado la ley de juventud en instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

Sobre este aspecto, Dionisio Lizarazo recordó que en meses pasados la Corte Constitucional revisó la reglamentación legal de los Consejos de Juventud, declarándola inexecutable y afirmando su carácter no sólo de órganos consultivos, sino de expresiones propias de los mecanismos de participación que consagra la Constitución Nacional. Además, señaló que para regular el tema de manera íntegra, debía tramitarse como una ley estatutaria. En ese sentido, la estabilidad jurídica de la Ley 375 de 1997 está en entredicho, por lo que la reforma, independientemente del debate sobre reestructuración o control político, es necesaria y urgente.



En cuanto a los retos que el escenario de la Ley 375 de 1997 permite advertir, Diana Espinosa recaló que es necesario evidenciar que el tema de los jóvenes no es un universo separado de los demás espacios de discusión pública. Por el contrario, está estrechamente ligado a temas como la salud y la educación, entre muchos otros. Por tal razón la nueva normativa debe ser muy cuidadosa en diseñar mecanismos de comunicación transversal entre todas las entidades del Estado, con el fin de

hacer que la perspectiva de juventud se tenga en cuenta a la hora de definir políticas públicas en todos los sectores. Hizo especial énfasis en que una nueva ley debe abogar para que los jóvenes no sean relegados al espacio de participación de la juventud exclusivamente, pues es cierto que eso tiende a ser una estrategia para limitar la participación en ciertos sectores, cuando de manera ideal los jóvenes deberían estar integrados a todos los espacios de discusión pública.

Experiencias para el Estatuto de Juventud

Finalmente, Diana Espinoza aprovechó el espacio de la mesa de expertos para formular algunas sugerencias respecto al nuevo proyecto de ley. En primer lugar señaló que el reto de la nueva ley será tener mecanismos reales de implementación, pues de lo contrario va a reproducir los problemas que hasta el momento ha tenido la Ley 375 de 1997. También reiteró que el éxito de una iniciativa de este tipo, depende de la voluntad política que le acompañe, pues sin ella es difícil que se logre implementar de manera adecuada; básicamente porque de la voluntad política dependen los recursos económicos de los que debe alimentarse la política pública.

De manera puntual señaló que en la propuesta de ley estatutaria se desconocen temas

importantes como las juventudes campesinas, que no obtienen soluciones a los problemas que les genera la fractura campo-ciudad del país. Tampoco se dice nada respecto a la situación de los jóvenes en el conflicto armado. Con todo, afirmó que es una ley "linda", pero que no reconoce el contexto de la sociedad colombiana a la que se enfrenta la juventud actual. En la misma línea anotó que era necesario pensar en que la juventud es un espacio de diversidad; ejemplificó diciendo que "es distinto ser una mujer joven, un hombre joven, una mujer joven lesbiana afro descendiente en el Chocó, etc.", por lo que la futura ley estatutaria deberá presentar mecanismos que respeten y fortalezcan la diversidad.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Christian Cadena • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org