

## La implementación de la política de primer empleo en Santiago de Cali, Colombia (2015-2019)



## The Implementation of the First Job Policy in Santiago de Cali, Colombia (2015-2019)

Rodríguez, Alexis Alegría; Marín, Bairon Otálvaro

 Alexis Alegría Rodríguez  
alexis.alegria@correounivalle.edu.co  
Universidad del Valle, Colombia

 Bairon Otálvaro Marín  
bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co  
Universidad del Valle, Colombia

**Revista Argentina de Estudios de Juventud**  
Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
ISSN-e: 1852-4907  
Periodicidad: Frecuencia continua  
núm. 16, e068, 2022  
revistadejuventud@perio.unlp.edu.ar

Recepción: 25 Agosto 2021  
Aprobación: 13 Diciembre 2021  
Publicación: 21 Febrero 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/371/3713083001/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/18524907e068>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** El presente artículo analiza la implementación de la política de primer empleo en el Distrito Especial de Santiago de Cali, Colombia. La política surge de la Ley 1429 (2010), orientada a formalizar empresas, fomentar trabajo y crear el programa «40 mil Primeros Empleos», como estrategia para paliar el desempleo juvenil. Los resultados evidencian un aumento en la intermediación de actores, de coberturas y de ofertas laborales que no brindan soluciones de fondo. Las conclusiones muestran la precariedad en la contratación juvenil, así como la ausencia de mecanismos de sostenibilidad y de seguimiento del proceso de implementación de la política pública en el ámbito local.

**Palabras clave:** jóvenes, primer empleo, políticas públicas, implementación.

**Abstract:** This article analyzes the implementation of the first job policy in the Special District of Santiago de Cali, Colombia. A policy that arises from Law 1429 (2010), aimed at formalizing companies, promoting jobs and creating the «40 thousand First Jobs» program, as a strategy to alleviate youth unemployment. The results show an increase in the intermediation of actors, coverage, and job offers for young people, without building substantive solutions. The conclusions show the precariousness in youth hiring, as well as the absence of mechanisms for sustainability and monitoring of public policy implementation processes at the local level.

**Keywords:** young people, first job, public politics, implementation.

### INTRODUCCIÓN

La política pública de primer empleo ratifica el abandono del Estado hacia la población juvenil en Colombia. El desempleo es un problema agudo y las problemáticas que a este se asocian acarrear consecuencias nefastas, tanto en lo individual como en lo colectivo (delincuencia juvenil, falta de acceso a la educación y a la salud, consumo de sustancias psicoactivas, pobreza e indigencia). La población juvenil ha registrado los indicadores de desempleo más altos a nivel global, fenómeno asociado a la gran recesión o crisis económica que tuvo lugar en los Estados Unidos en 2008, que golpeó a las economías más sólidas y dejó secuelas que no se han podido

superar y que se complejizan en sociedades caracterizadas por altos niveles de exclusión y de desigualdad como es el caso de Colombia.

En este sentido, el análisis de la implementación de la política de primer empleo en Colombia es primordial, puesto que permite conocer la incidencia y la participación de una diversidad de actores involucrados en la acción pública. Tales actores complejizan las políticas en términos de intermediación técnica, financiera y operacional, mediante estrategias que contribuyen a la consolidación de aparatos corporativos de carácter privado que se benefician de los recursos públicos y que aplazan la garantía de derechos a la población juvenil.

En 2010, el Congreso de Colombia aprobó la Ley 1429 ([https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Ley\\_1429\\_2010.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Ley_1429_2010.pdf)), cuyo objeto la formalización y la generación de empleo mediante la promoción de incentivos para la creación de empresas. En 2016, se impulsó la Ley 1780 (<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573>), tendiente a promover el empleo para jóvenes entre 18 y 28 años, y la generación de medidas «para superar barreras de acceso al mercado de trabajo». Estas medidas permitieron construir las bases institucionales para el diseño y para la ejecución de políticas de empleo, de emprendimiento y de creación de empresas juveniles, así como «la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia» (artículo 1, Ley 1780).

Para las empresas privadas, los incentivos otorgados por el Estado mediante el programa «40 mil primeros empleos», derivado de la Ley 1780 (2016), fue lo que motivó que acogieran a este grupo poblacional. No obstante, se observa que este programa ha sido una acción coyuntural, pues no se evidencian más iniciativas relacionadas con la implementación de proyectos o de programas encaminados a fortalecer el primer empleo en Colombia.

La problemática del desempleo juvenil en Colombia es aguda. En los últimos diez años, el producto por trabajador/a aumentó solo el 0,7 % promedio anual, lo que ubica a Colombia como uno de los países con mayor tasa de desempleo, luego de Brasil y de República Dominicana (Consejo Privado de Competitividad, 2019). En una escala juvenil, el porcentaje de la población de entre 15 y 24 años que no estudia ni trabaja llega a niveles de 22,6 %, lo que equivale a 2 762 476 personas. El 14,4 % no busca emplearse (inactivo) y el 8,2 % es desocupado. Del total de NINIS, las mujeres representan 70 % del total (Sánchez, 2021).

A nivel subregional, se destaca la política departamental de juventudes del Valle de Cauca, formulada en 2005, con una amplia base de participación y de movilización juvenil. La ordenanza 286 (<https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=viewpdf&id=22973>), aprobada en 2009, estipula los lineamientos para la garantía de derechos, la participación y el desarrollo económico de la juventud vallecaucana. En Santiago de Cali, el decreto 945 de 2006, busca el desarrollo de programas y proyectos a nivel municipal, acogiendo a la implementación del programa «40 mil primeros empleos», como estrategia para incluir económicamente a los/as jóvenes y contrarrestar su exclusión, la baja ocupabilidad, las altas cifras de informalidad y el trabajo no decente, así como las débiles relaciones entre Universidad-Empresa-Estado y la inestabilidad laboral en las empresas.

A nivel distrital, la tendencia en Cali es igual a la nacional. Según las estadísticas de 2019, el promedio de la población entre los 15 y 29 años era de 179 942 jóvenes (92 036 mujeres y 87 906 hombres) y la tasa de desempleo fue de 17,4 % (DANE-Cámara de Comercio de Cali, 2019) (<http://www.ccc.org.co>). El panorama del desempleo juvenil es complejo y, pese a las acciones realizadas por el gobierno central y subnacional, los resultados de esta investigación no son alentadores: evidencian la ineffectividad de la política de primer empleo y el desinterés gubernamental por este grupo poblacional, lo que coloca en entredicho el papel del Estado como garante de derechos, así como la ausencia de políticas que generen mayores niveles de justicia y de bienestar.

## METODOLOGÍA

La finalidad del presente estudio es analizar la implementación de la política pública de primer empleo en la ciudad de Santiago de Cali, Colombia, mediante un estudio de caso cualitativo. El estudio de caso puede definirse como «una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en el contexto de la vida real y donde se utilizan múltiples fuentes de evidencia» (Yin, 1984, en Forni, 2010, p. 5). En tanto, el enfoque cualitativo facilita el análisis y la interpretación de la realidad social desde un nivel teórico-práctico, para realizar un aporte.

Los investigadores cualitativos usan el método cualitativo para captar el conocimiento, el significado y las interpretaciones que comparten los individuos sobre la realidad social que se estudia, definida como un producto histórico, es decir, validada y trasformada por los mismos sujetos (Bonilla & Rodríguez, 1997, p. 92).

De acuerdo con el planteamiento de Giandomenico Majone (2005), el análisis de políticas públicas se ocupa de recolectar, de verificar y de interpretar la información sobre la ejecución y la eficacia de las políticas y los programas públicos. Este tipo de análisis ayuda a comprender los problemas que presenta la implementación de la política de primer empleo, conocer la efectividad de la acción pública y la incidencia de los actores que participan en su ejecución.

En este caso, la población que participó de la investigación está conformada por funcionarios/as de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), encargados/as de la implementación del programa «40 mil primeros empleos» en Cali; actores gubernamentales del nivel nacional y local, vinculados a políticas de empleo juvenil; actores empresariales vinculados al programa; y jóvenes vinculados al programa.

En el proceso, se identificaron las acciones realizadas por la administración nacional en materia de primer empleo y su adopción en la agenda política municipal, mediante el rastreo del comportamiento de algunos indicadores clave (articulación institucional, ocupación laboral, intereses empresariales) que ayudan en la comprensión de elementos ligados a los problemas de implementación de políticas públicas. Esto permite reconocer las particularidades, las dificultades de la articulación institucional y el nivel de incidencia de los actores sociales en los procesos de ejecución de una política pública.

La investigación se desarrolló en tres fases: a) recolección de información, b) diseño y aplicación de entrevistas semiestructuradas, c) sistematización y análisis de los resultados. Según las características del interpretativismo propuestas por Patricia Bautista (2011), este estudio asume que a partir del conocimiento y la información recabada por medio de las entrevistas –en tanto constructo particular en el que cada entrevistado/a posee una forma distinta de asumir y de interpretar la realidad– se accede a los diferentes puntos de vista de los/as participantes del estudio. Una vez identificados los actores participantes, el instrumento de recolección de información que permitió develar la experiencia particular de cada participante fue la entrevista semiestructurada.

Para el proceso de recolección de evidencias, se realizó una revisión de documentos digitales y físicos, que inició en agosto de 2019 y terminó en abril de 2020. Los recursos tecnológicos (computadora, internet, televisión, teléfono, grabadora de voz y celular) como herramientas de rastreo, de sistematización y de captación de información facilitaron el trabajo de campo. Como señalan Pilar Colás Bravo y Juan de Pablos Pons (2012), en las prácticas de investigación cualitativa, la incorporación, tanto de internet como de herramientas digitales, está transformando de manera progresiva los métodos y los procedimientos de investigación tradicionales.

La Tabla 1 presenta una descripción de las seis empresas abordadas, para las que se indica: tamaño (grandes y medianas), sector en el que inscriben su actividad (una se ubica en el sector salud, tres en el sector comercial y dos en el sector servicios), y cantidad de jóvenes vinculados/as.

TABLA 1

Entidad	Laboratorios Ángel		Paraíso de los Detalles	Temporales Plus	Almacenes la 14	Open Systems	Palmetto Plaza
Tamaño	Grande		Mediana	Mediana	Grande	Mediana	Grande
Sector	Salud		Comercio (artículos de fiesta)	Servicios (agencia de empleo temporal)	Comercio	Servicio (desarrollo de software)	Comercio
Jóvenes vinculados/as	15		20	30	500	18	25
Género	Mujeres	8	17	17	No específica	7	25
	Hombres	7	3	13	No específica	11	5

Descripción de las empresas por tamaño, por sector y por cantidad de jóvenes vinculados/as.  
Fuente: elaboración propia

En la Tabla 2 se describen las características de los/as jóvenes participantes del proceso de investigación: en su mayoría, cuentan con estudios secundarios completos, seguidos por niveles técnicos; provienen de estratos socioeconómicos 1 y 2; y sus edades oscilan entre los 21 y los 26 años.

TABLA 2

Participantes	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil	Actor juvenil
Profesión	Ingeniera Industrial	Tecnólogo en gestión talento humano	Técnica en Archivo	Bachiller	Técnico administrativo	Técnico archivo	Bachiller	Bachiller	Bachiller	Bachiller	Bachiller
Universidad	Universidad Autónoma de occidente	SENA	SENA	X	SENA	SENA	X	X	X	X	X
Edad	25	23	24	23	26	21	24	25	22	23	23
Estrato	4	3	2	1	2	3	2	2	1	2	2
Entidad	Laboratorios Ángel	Laboratorios Ángel	Paraíso de los Detalles	Paraíso de los Detalles	Temporales Plus	Temporales Plus	La 14	La 14	Open Systems	Palmetto	Palmetto
Tiempo vinculado		26/11/2016	14/03/2017	14/03/2017	16/10/2018	Octubre 2018	Mayo 2017	Mayo 2017	Noviembre 2017	Marzo 2017	Marzo 2017

Distribución de los participantes por nivel de estudios, edad y estrato socioeconómico.  
Fuente: elaboración propia

## LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS A NIVEL TERRITORIAL

De acuerdo con Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildasky (1973), la implementación puede definirse como un «proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos» (p. 21). De esta forma, los autores advierten sobre las fallas o las brechas que puede presentar la implementación en un primer momento, donde las intenciones de quien diseña una política pueden quedar

frustradas al tener que atravesar por la burocracia, perdiéndose la esencia y el fin para los cuales esta fue creada. Por su parte, Janet Kelly (2003) afirma que la implementación en el ciclo de las políticas públicas ocurre cuando la orden que se da para que algo se ejecute no necesariamente se implementa de acuerdo con las expectativas. En este sentido, resalta la incidencia de las burocracias públicas sobre las legislaciones y señala que la implementación es referenciada como un proceso difícil que le sigue a la etapa de formulación.

Kelly (2003) también plantea que una dificultad en los procesos de implementación de políticas es la existencia de desacuerdos (ideales, intereses personales) entre los/as responsables de la ejecución, quienes tienen el modo de entrabarla si la consideran inconveniente. La autora señala que las divergencias entre los objetivos planteados y las acciones de los/as encargados/as de su implantación constituyen un problema de agencia: los agentes no llevan a cabo las instrucciones delegadas por los formuladores ni cumplen con los fines de la política, por desacuerdo. Para Kelly (2003), estos problemas deben ser contemplados al momento del diseño de la política, para asegurar que la implementación sea eficaz. En este sentido, el diseño de una política debe contemplar que esta sea factible y realista en cuanto a las capacidades administrativas de los/as responsables de la ejecución.

Otros referentes teóricos señalan que las fallas de implementación, comúnmente denominadas brechas de implementación, son muy habituales y suponen diferencias entre lo previsto y lo que se obtiene, entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se busca y lo que se encuentra, lo que provoca un desplazamiento de la política. Otra brecha, identificada por Raquel Gallego (2020), apunta a la existencia de un déficit en la implementación: a pesar de ir en dirección a lo que se había planificado en el momento de formulación o de diseño, los resultados se ralentizan y la política no se completa en el tiempo establecido. Como última brecha, la autora hace referencia a lo que se denomina consecuencias no intencionadas; esto es, la falta de concordancia entre lo planificado y lo conseguido a causa de factores externos, no previstos, los cuales hacen que lo planificado dé giros inesperados.

Juan Subirats (1994), citando a Renate Mayntz y Volker Schneider (1987), propone la implementación como una red o una comunidad de política pública:

[Como] un entramado de actores institucionales políticos y sociales, los cuales hacen frente a una tarea o programa de actuación específico... en cuyo sentido, la estructura de los entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, en otras palabras, la calidad de la política aplicada y la efectividad de su implementación (p. 119).

Desde esta visión, implementar una política no es una tarea sencilla, pues los diversos actores que no han quedado satisfechos con la decisión tomada intentarán impedir que esta se ponga en práctica. En este punto, el papel del gestor público es fundamental para tratar de que todos los actores con sus propias dinámicas, lógicas e intereses logren el consenso. Debido a esto, el gestor público queda en una encrucijada, depende de otros gestores públicos y debe velar por mantener abiertos los canales de comunicación con la ciudadanía que constituye uno de los actores más relevantes.

Bajo la premisa de la importancia que adquiere el rol de los/as gestores/as públicos/as en los procesos de implementación de una política, Michel Lipsky (1980) plantea que el gobierno propicia los servicios públicos por medio de individuos que «gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución» (p. 780); es decir, si el trabajo no es tan específico, son libres de tomar decisiones haciendo uso de su propio juicio. La posibilidad de actuar según sus determinaciones y sus consideraciones les permite desapegarse de las reglas al pie de la letra, razón por la cual el uso de la discreción es necesario.

Los agentes implementadores deben ser capaces de actuar en función de las subjetividades y las necesidades de los/as ciudadanos/as a los/as que se dirige una política. Si las burocracias de nivel de calle se administran debidamente habrá buenos resultados, pues lo que hacen los/as servidores/as públicos es lo que, finalmente, se consigue como gobierno y como sociedad. Por tal razón, debe existir un equilibrio entre las reglas a seguir y cierto grado de libertad, para que los/as gestores/as logren los objetivos del gobierno en el camino que mejor saben hacerlo.



Al respecto, Lipsky (1980) señala que las decisiones finales son tomadas por individuos, por sujetos que tienen emociones, que viven en la comunidad y que son quienes tienen el poder de interpretar de la forma más adecuada los marcos legales existentes. Este es un factor relevante en los procedimientos de implementación de la política pública de primer empleo en Cali, en tanto acción pública que requiere de atención en los análisis y de comprensión de las conductas, ligadas a territorios de exclusión con antecedentes históricos en Colombia.

La implementación de políticas públicas en Colombia se caracteriza por estar orientada de una manera homogénea y desinteresada, es decir, no se tiene en cuenta que los integrantes de la comunidad son individuos con necesidades diferentes, la norma se aplica de una manera fría, tajante y deshumanizada, y la implementación de las políticas se convierte en cifras. En teoría, con los enfoques diferenciales se busca reducir esa brecha, pero en la práctica la problemática continua y, en ocasiones, se agudiza, por lo que vale la pena preguntarse si los inconvenientes que se desprenden de la ineffectividad de las políticas públicas están centrados en la comunidad o en los agentes implementadores, que también son parte de la misma comunidad.

En Colombia, el diseño y la implementación de políticas públicas están permeados por la cultura y por la conducta de individuos cuyo legado histórico se encuentra marcado por la violencia en todas sus vertientes, con la primacía de intereses individuales por encima del bien común. El comportamiento de los actores en el marco de las políticas públicas es interpretado por André-Noël Roth (2017) desde lo que denomina «cultura barroca», la cual se diferencia de una cultura racional. Para el autor, en América Latina las políticas públicas y la forma de abordarlas responden a modelos copiados de sociedades cuyos contextos, realidades y culturas son diferentes a los de la región. La acción social y las políticas públicas están permeadas por una cultura barroca (que fomenta la imaginación y la emoción para resolver contradicciones) diferente a la perspectiva racional de occidente.

En este sentido, en Colombia y en la región existen diferencias con respecto a los países del «primer mundo», debido a que el contexto social y los habitantes no se corresponden con las lógicas que supone el mundo moderno y hay una debilidad institucional que impide que los procesos políticos se desarrollen de manera efectiva.

Colombia, como país multicultural, y el Distrito Especial de Santiago de Cali, como epicentro donde convergen las diversidades (grupos étnicos, culturas, ideologías, movimientos sociales, entre otros), plantean un escenario en el que muchos actores no solo no comparten orígenes en común, sino que la historia que los une está marcada por profundos vacíos y por deudas del Estado que requieren de una verdadera atención psicosocial.

Las políticas para jóvenes en Colombia son formuladas e implementadas de arriba hacia abajo; es decir, después del diseño, la implementación es delegada a los burócratas o, en el caso específico, a contratistas, que en muchas ocasiones están desligados de las realidades de los/as jóvenes en sus territorios, a lo que se suma que los mecanismos de participación juvenil, tanto en los procesos de formulación como de implementación, son escasos, por no decir nulos.

En Colombia y a nivel distrital se observa un panorama distópico, en el que la falta de oportunidades y la dificultad entre la transición de la escuela a la inserción en el mercado laboral se presentan como uno de los mayores desafíos para los/as jóvenes caleños/as, que encabezan las cifras más altas de desempleo o que trabajan pero en condiciones de precariedad o de informalidad. A esto se suma un aumento en la participación de jóvenes en hechos de violencia y de delincuencia, un fenómeno que se ha perpetuado a lo largo del tiempo, incidiendo en el entramado social.

## LOS JÓVENES Y LAS OPORTUNIDADES LABORALES

En sus diferentes trabajos, Rossana Reguillo Cruz (2000) aborda las principales problemáticas que atraviesan los colectivos juveniles y señala que los/as jóvenes son actores que han mostrado los conflictos no

solucionados en las sociedades modernas; actores sociales que aspiraban a convertirse en agentes políticos y que ante la falta de oportunidades y la negación de los sectores dirigentes terminaron por formar los primeros grupos subversivos en la región.

Para los distintos países de la región, Ernesto Rodríguez (2010) observa que en el mercado laboral se evidencia la discriminación de los/as jóvenes –que desde hace más de seis décadas constituyen la mitad de los/as desempleados/as y los/as subempleados/as– y señala que esta es una problemática que trasciende factores coyunturales como las crisis económicas o los gobiernos de turno.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (<http://www.oecd.org>) (OCDE, 2016) plantea que sobre los/as jóvenes de la región recae la responsabilidad del futuro económico y social de los países, naciones que se enfrentan a una crisis económica, y cuya salida se encuentra en el fortalecimiento de las competencias y el emprendimiento, a partir del desarrollo de economías basadas en el conocimiento, que estimulen la productividad y que faciliten la transición de la escuela al mundo laboral.

En el análisis de este fenómeno en otros países fuera de la región la situación no es distinta. Al hacer referencia a la problemática del desempleo juvenil en España, Àngels Cabasés, Agnès Pardell y Alex Serés (2017) aluden al «modelo de empleo precario» en el cual están inmersos/as los/as jóvenes españoles/as, y que se caracteriza por la jornada a tiempo parcial, la sobrecualificación y los bajos salarios.

## RESULTADOS

En 2010, con la sanción de la Ley 1429, denominada política de primer empleo, se generaron incentivos para la formalización y la creación de empresas, y para la contratación de jóvenes de entre 18 y 28 años. A partir de esta iniciativa, las empresas privadas que acogen a este grupo poblacional reciben durante un año incentivos económicos por parte del Estado (exoneración de impuestos, pago de medio salario por cada joven contratado/a, entre otros incentivos). Después del tiempo pactado, la empresa es libre de disponer si da continuidad laboral o no a los/as jóvenes vinculados/as. En 2016 se creó el programa «40 Mil Primeros Empleos», el cual fue adoptado por el Distrito Especial de Santiago de Cali, constituyéndose prácticamente en el único esfuerzo visible del ente gubernamental. Sin embargo, los resultados de la iniciativa no han sido alentadores en términos de cobertura, de impacto y de desempeño institucional.

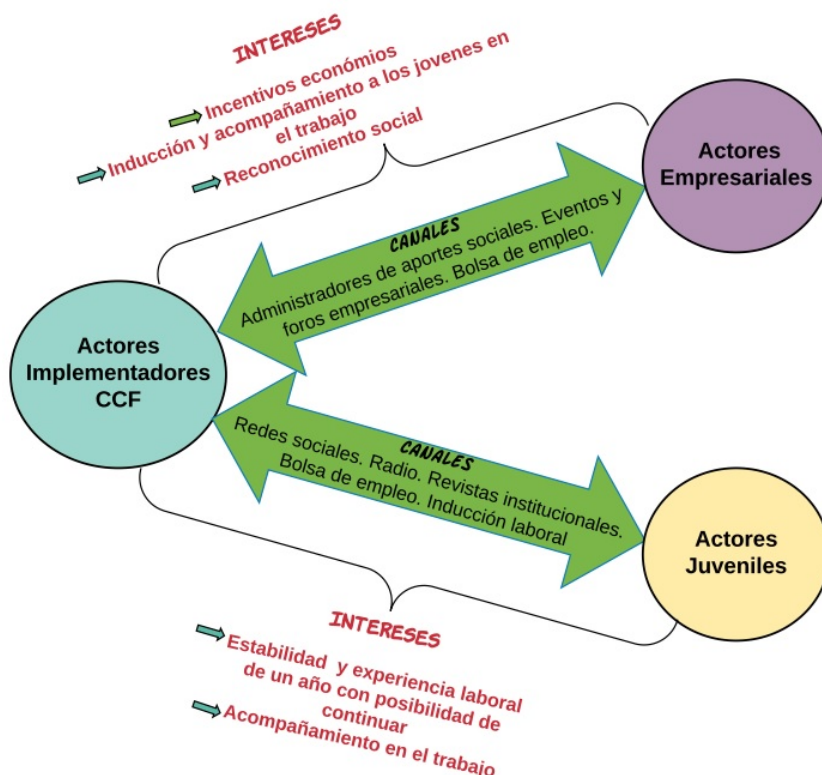
Como se desprende de la información consignada en la Tabla 1, entre las seis empresas participantes de la investigación se realizó la vinculación de 608 jóvenes y, según los relatos, las CCF lograron una vinculación de 2 377 participantes, lo que evidencia una escasa cobertura en Santiago de Cali. Se observó, además, la ausencia de una estrategia de monitoreo sobre los/as jóvenes contratados/as luego del vencimiento de los términos del convenio, por lo que es difícil establecer el número exacto de jóvenes que logró una continuidad laboral.

A nivel local, el impacto sobre el segmento social juvenil es poco. Según datos extra oficiales, se estima que de los 2 377 jóvenes alrededor de 1 400 continuaron laborando. En términos de cobertura, se trata de una cifra muy baja, ya que según datos estadísticos para 2019 en el municipio de Santiago de Cali el promedio de la población de entre 15 y 29 años era de 179 942 jóvenes (92 036 mujeres y 87 906 hombres). Para esta cifra, la tasa de desempleo se calculó en 17,4% (DANE-Cámara de Comercio de Cali, 2019)(<https://www.ccc.org.co>), lo que supone alrededor de 31 310 jóvenes desempleados/as.

El panorama de las políticas de empleabilidad juvenil es complejo, ya que un/a joven puede durar desempleado/a por tiempos prolongados. Mientras que a nivel nacional se calcula que luego de siete meses menos de 25% está desempleado (Mora Rodríguez, Caicedo Marulanda & González, 2017), en Cali 50% de los/as jóvenes continúa desempleado aun después de los siete meses. Por su parte, la Cámara de Comercio de Cali (<https://www.ccc.org.co>)(2019), sobre la base del informe del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística),(<https://www.dane.gov.co/index.php>) plantea que en el último trimestre de 2018 la población juvenil ocupada que cotizaba a pensiones representó 46,8% del total de jóvenes ocupados/as, lo cual sugiere que más de la mitad de los/as jóvenes ocupados se encuentra en empleos vulnerables o en la

informalidad, sin acceso al goce de las garantías de la seguridad social representadas en cotizaciones al sistema de protección social.

La implementación de la política de primer empleo en el Distrito Especial de Santiago de Cali, en particular, y en Colombia, en general, no solo requiere de resultados de impacto en términos de cifras, sino también de mecanismos, de estrategias y de dispositivos que indiquen elementos cualitativos que no precisamente se cuantifican: transformación en la calidad de vida, bienestar individual y colectivo –para los/as jóvenes y sus familias–, y una mejor percepción de la política por parte de los actores involucrados. De lo contrario, frente a la ausencia de oportunidades de trabajo decente se genera desaliento, lo que afecta el potencial y el conocimiento juvenil (OIT, 2015).



**FIGURA 1**  
Articulación de actores  
Fuente: elaboración propia

## RELATOS DE ACTORES JUVENILES

### Estabilidad laboral

En cuanto a las expectativas de los/as jóvenes en términos de seguridad y de estabilidad laboral, en la mayoría de los relatos se plantea que la continuidad laboral dependió de las competencias y las actitudes mostradas durante el año que estuvieron vinculados/as a las empresas como beneficiarios/as de la política. No obstante, los/as jóvenes manifiestan tener expectativas laborales más altas, pues una vez terminado el periodo de incentivos que se brinda mediante la política, y quedar a merced de la empresa, reina la incertidumbre.

En este sentido, señalan que si tuvieran la oportunidad de conseguir otro empleo lo harían, pues son conscientes de que los cargos y los salarios no son los más indicados frente a las múltiples responsabilidades que se adquieren, además de tener que cumplir en ocasiones con jornadas laborales prolongadas.



## Acompañamiento institucional

Los/as jóvenes indican que además de la ayuda para conseguir el trabajo, se les brindaron capacitaciones que les sirvieron para «madurar», identificar competencias, cambiar la forma de pensar y de actuar, y aceptar puntos de vista del mundo adulto e institucional. En los acompañamientos institucionales, realizados generalmente por medio de visitas y de llamadas telefónicas, se les preguntaba cómo se sentían, si la empresa les daba buen trato, si estaban cómodos, cómo calificaban al jefe, qué habían aprendido, etc. Los relatos sugieren que se mantuvieron abiertos los canales de comunicación, lo que evidencia que los/as beneficiarios/as de la política tienen incidencia y son conscientes de los procesos de implementación que adelantan los/as técnicos/as profesionales a cargo de la gestión (Boaventura, 2006).

No obstante, pese a que reconocen que el acompañamiento por parte de los agentes implementadores fue de gran ayuda, los/as jóvenes manifiestan que una vez cumplido el contrato el asesoramiento termina y son dejados/as a su suerte, sin garantías o promesas de estabilidad laboral concretas. Los/as entrevistados/as para esta investigación señalan que son de los/as pocos/as que tuvieron la oportunidad de continuar laborando y que constantemente reciben llamadas de jóvenes que participaron del proceso pero que no tuvieron la misma suerte, y que indagan qué se está haciendo para incorporarlos/as realmente al mercado laboral y en qué momento se realizarán más convocatorias.

## Socialización de la política

Los/as jóvenes resaltan la importancia de las redes sociales y las páginas web como herramientas que facilitan la articulación con los agentes implementadores y la socialización de la política. En este sentido, es interesante observar la incidencia de los grupos juveniles en tanto espacios de difusión de información laboral. Tal es el caso de dos de las participantes vinculadas a la entidad «Paraíso de los Detalles», quienes relataron que se enteraron del programa cuando asistían a las reuniones de la hinchada de Barón Rojo Sur.<sup>1</sup> En esta barra deportiva tienen acceso a información sobre instancias educativas ofertas laborales, y eventos deportivos y culturales de la ciudad. Gracias a dicha información, una de las jóvenes entrevistadas no solo conoció la política de primer empleo, sino que realizó la formación académica en el nivel tecnológico que brinda el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)(<https://www.sena.edu.co>).

Los canales de difusión usados por las CCF para la socialización de la política, y que fueron confirmados por los actores juveniles y empresariales (radio, revistas institucionales, voz a voz, redes sociales, Facebook, Instagram, teletrabajo), sugieren el uso permanente de canales de información [Figura 1]. No obstante, a nivel local no se articulan medios de comunicación de mayor impacto (medios televisivos, medios institucionales, prensa escrita) que contribuyan a garantizar el acceso a la información de la población juvenil. En esta línea, uno de los jóvenes participantes, vinculado en la empresa «14 del Calima», expresó que los procesos de difusión de información sobre este tipo de acciones que benefician a muchos/as desempleados/as son limitados dada la magnitud de la problemática.

## Continuidad laboral

Los/as jóvenes beneficiarios/as de la política señalan que después de haber estado enfrentados/as a las empresas que siempre les cerraban las puertas, exigiéndoles experiencia laboral, obtener su primer empleo ha sido un alivio económico. Y aunque advierten que las vacantes ofertadas defraudan sus aspiraciones, reconocen que al no haber más opciones deben acceder a los cargos; incluso aunque no son muy bien remunerados, ya que un salario mínimo es muy poco para la cantidad de responsabilidades que deben asumir, sumado a que no permite una transformación significativa en su calidad de vida.

Asimismo, sugieren que las oportunidades laborales sean por tiempos más prolongados, pues un año es muy poco y, en la mayoría de los casos, al quedar eximidas de las obligaciones contraídas durante el convenio, las empresas dejan al personal desempleado o cambian las condiciones laborales.

## RELATOS DE ACTORES EMPRESARIALES

De acuerdo con los relatos, los incentivos económicos fueron la principal razón por la cual los empresarios accedieron a la propuesta de contratación laboral juvenil. El hecho de incorporar un/a trabajador/a más a la empresa y de recibir seis meses de salario significó para los empleadores un alivio económico, sumado al reconocimiento social devenido de aportar a la disminución del desempleo juvenil.

El empresariado ha tenido resistencias y prejuicios frente a este grupo poblacional al considerar que los/as jóvenes llegan con competencias blandas y débiles, en ocasiones se les dificulta seguir el ritmo de trabajo (incumplimiento de horarios, faltas injustificadas) y presentan problemas para acatar instrucciones o directrices, lo que genera choques con sus líderes.

Debido al recelo de las empresas para abrir sus puertas ante la incertidumbre que causa la adaptación de los/as jóvenes al ambiente laboral, «vender el programa» demandó de un esfuerzo adicional. En los relatos surgieron respuestas como «... no tienen experiencia, y yo no tengo tiempo para enseñarles», «los jóvenes no son responsables, no van a tener una estabilidad...», «yo necesito personas que ya hayan podido desarrollar ciertas habilidades».<sup>2</sup>

Frente a esto, un factor importante, aceptado por el sector empresarial, fue saber que antes del ingreso a las empresas los/as agentes les brindarían a los/as jóvenes capacitación y acompañamiento, procesos en los que recibieron información sobre normas, comportamiento, habilidades y actitudes en el ámbito laboral. Al respecto, se observa que si el Estado continúa fomentando este tipo de procesos la mayoría de las empresas estaría dispuesta a continuar participando del programa.

## Oferta laboral

Las empresas participantes de la política pública ofertan vacantes destinadas a cargos operativos [Tabla 3], lo que correspondería a perfiles de jóvenes con formación secundaria y técnico profesional. En su mayoría, los/as jóvenes bachilleres y técnicos son de zonas populares del municipio, de estratos socioeconómicos 1 y 2 [Tabla 2], donde se observa una correlación directa entre nivel de estudios y estrato socioeconómico.<sup>3</sup>

Este tipo de contratos, dirigidos a jóvenes recién egresados/as del colegio, conlleva a devengar salarios básicos –«poco suficientes para una buena calidad de vida»– y en actividades que no requieren de mucha preparación académica, fenómeno que evidencia las escasas oportunidades de los/as jóvenes para continuar sus estudios superiores una vez culminados los de formación media.

TABLA 3

<b>Empresas del sector servicio y comercio 5/6 entidades participantes</b>	
<b>Salarios</b>	Entre 1 y 1.5 SMLV
<b>Jóvenes vinculados/as</b>	9//11
<b>Vacantes ofertadas</b>	Operarios de máquinas, mercaderistas, Cajeros, funcionarios logística, servicios varios, atención al cliente, vendedoras
<b>Nivel de estudio requerido</b>	Bachiller
<b>Estrato socioeconómico</b>	1 y 2

Distribución de la muestra. Correlación entre oferta de vacantes, nivel de estudios, salario y estrato económico.  
Fuente: elaboración propia

Dentro de este grupo poblacional, el número mayoritario de vacantes laborales ofertadas para las mujeres corresponde a contrataciones en el área del sector comercio y servicio al cliente, lo que evidencia una tendencia a la feminización de labores. En cuanto a inclusión laboral, si para el promedio de la región la población juvenil enfrenta las mayores tasas de desempleo, esto se acentúa en el caso de las mujeres. Mientras los hombres de 15 a 24 años registran una tasa de desempleo de 12,9 %, las mujeres alcanzan un porcentaje de 17,3 % (CEPAL, 2016).

La ausencia de demanda laboral genera desmotivación en las aspiraciones profesionales de los/as jóvenes (Cabases, Pardell & Serés, 2017). En este sentido, la sobre cualificación unida a bajos salarios conlleva a una precariedad laboral que impide que los/as jóvenes se vinculen a un «empleo digno y de calidad» (Injuve, 2010).

## ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

### El rol de los operadores

Al ser quienes prestan el servicio de empleo a las empresas y a la ciudadanía en general [Figura 1], los operadores de una política tienen mayor facilidad para lograr la articulación entre los actores que intervienen en el desarrollo de una política pública. En este caso, para los operadores la etapa de implementación fue la más difícil (Kelly, 2003), debido a la resistencia y a los prejuicios sostenidos por los actores empresariales sobre

el programa. En este sentido, el puente que estos extienden es importante, ya que las estrategias utilizadas y las decisiones tomadas para sortear las barreras impuestas por las empresas son lo que finalmente influirá en el rendimiento de la política.

Como sostiene Subirats (1994), la estructura de los entramados y las interacciones entre los actores influyen sobre su rendimiento. En una primera instancia, los intereses de los actores crean conflictos que de no ser abordados estratégicamente podrían llevar al fracaso de la política pública (Gallego, 2020). En el caso analizado, se evidencia una red o una comunidad de política pública en la que convergen tres actores de naturaleza distinta: institucionales, políticos y sociales (CCF, sector empresarial y ciudadanía), que interactúan en torno a los intereses institucionales. La naturaleza de las CCF es prestar un servicio social: por un lado, son administradoras de los aportes de seguridad social que realizan los/as empleadores/as; por otro, se constituyen en una agencia de empleo, ya que tienen acceso a la identificación de las empresas que potencialmente pueden acogerse al programa, poseen contacto directo con el sector empresarial y con la ciudadanía, así como canales de comunicación para difundir información laboral.

## Monitoreo y evaluación

La investigación realizada permite identificar la ausencia de mecanismos de monitoreo y de evaluación; así como la falta de continuidad en los procesos y de renovación de recursos para los programas. El monitoreo, el seguimiento a posteriori, permitiría reconocer el impacto generado por la implementación de la política. Como resaltaban los/as jóvenes entrevistados/as, es necesario conocer la suerte de los/as beneficiarios/as contratados/as en el marco del programa una vez finalizado el tiempo del convenio entre las empresas y los/as responsables de la implementación de la política. En este sentido, se evidencia la falta de mecanismos que permitan el análisis de los factores que inciden en la contratación definitiva de los/as jóvenes.

Estos resultados podrían demostrar los planteamientos realizados por Roth (2009) sobre la pertinencia de evaluar las políticas públicas. La evaluación otorga legitimización y conocer el desempeño institucional limita la corrupción, aumenta la transparencia, y da a conocer el impacto, los efectos, la eficacia y la eficiencia institucional. Kelly (2003), por su parte, señala que con la evaluación se da inicio a una nueva agenda para las políticas públicas, pues cuando la evaluación indica que el objetivo no se ha logrado por completo, de nuevo, «surge un problema». La autora afirma que en Latinoamérica hay resistencia a los procesos de evaluación, pues quienes apoyaron la iniciativa consideran que podrían quedar descalificados/as si los resultados son negativos.

## Aumento de intermediarios

Existe una actuación en la que agentes implementadores de naturaleza privada representan al Estado y pasan a ser un actor dentro de la red (Subirats, 1994); su ubicación central sugiere ser por razones de naturaleza administrativa y no de otra índole. Como se evidencia, la interacción de los agentes implementadores con los otros actores participantes del programa es fundamental para el éxito de la política. Desde el tópico de los problemas que presentan los procesos de implementación de políticas públicas, o de brechas de implementación, como lo señalaron Pressman y Wildasky (1973), se evidencia que es la interacción entre los actores la que define el éxito o el fracaso de una política.

La capacidad de generar empatía con los otros actores es un indicador clave que los agentes implementadores de políticas públicas deben tener en cuenta; sensibilidad, cercanía, poder de persuasión, manejo del discurso, pequeños detalles que suceden en las relaciones humanas y que pasan inadvertidos, son elementos que posibilitan que los objetivos institucionales se conviertan en resultados o que, por el contrario, queden plasmados en el papel y no se materialicen (Gallego, 2020).

Es interesante observar cómo un programa derivado de una política pública, es decir, emanado desde el Estado, es implementado por una entidad privada, la cual desplaza a las instituciones públicas y se encarga de coordinar y de articular a los distintos actores. Esto es un ejemplo de lo que se entiende como «gobernanza moderna» (Hufty, 2009), un fenómeno que desde hace cuatro décadas se presenta en los gobiernos neoliberales como estrategia para justificar las privatizaciones y el vaciado de competencias de los Estados.

En este sentido, y para esta caso específico, la libertad de juicio y el uso de la discreción (Lipsky, 1980) no son competencia de gestores públicos o de burócratas a nivel de calle, sino de contratistas. Esto evidencia, tanto a nivel distrital como nacional, que existe un déficit de personal y de infraestructura a nivel público, lo que conlleva a que se deleguen funciones públicas en operadores y en intermediarios del ámbito privado. Este fenómeno muestra el aumento de intermediarios sociales y mercantiles en los procesos de implementación de política pública, en especial, de aquellas orientadas por enfoques de gerencia pública.

La política pública necesita ser humanizada, es decir, los entes encargados del diseño y la implementación deben conocer y comprender los procesos de exclusión y de desigualdad que padecen a diario los/as ciudadanos/as. Las políticas públicas, como acciones encaminadas a dar solución a problemáticas sociales, no están diseñadas para objetos inanimados, sino para seres humanos que intentan construir proyectos vitales, desde lógicas empresariales y laborales, a fin de que garanticen la justicia social y los derechos humanos.

## CONCLUSIÓN

Los resultados muestran que la implementación de la política pública de primer empleo en Santiago de Cali carece de fundamentos conceptuales y prácticos sólidos que conlleven a una transformación significativa de las realidades de las juventudes caleñas. A partir de este trabajo se observa: por un lado, falta de inclusión laboral juvenil y precariedad en los empleos, lo que se traduce en bajos salarios, jornadas laborales prolongadas y cargos que desestimulan las aspiraciones; por el otro, escasa cobertura de jóvenes beneficiarios/as, el bajo desempeño institucional y falta de continuidad de procesos por parte de los gobiernos de turno. A esto se suma la falta de evaluación de los resultados alcanzados por la política; la ausencia de monitoreo y de seguimiento a posteriori sobre los/as jóvenes beneficiados/as permitiría reconocer el impacto generado por la implementación de la política.

Las principales problemáticas que atraviesan los/as jóvenes para adquirir un empleo formal y la eficacia de las leyes de primer empleo en América Latina se relacionan, centralmente, con la precariedad en el vínculo laboral. En este sentido, se observa la existencia de una «cultura de la contratación» que, a pesar de las acciones orientadas a la promoción de primer empleo, tiende a agudizar las problemáticas existentes, generando mayores niveles de desigualdad económica y social.

En el marco de la precariedad en la empleabilidad juvenil, prima la contratación de mano de obra no calificada, un factor que desencadena en abandonos educativos, explotación laboral y reproducción de la pobreza. El costo social del abandono del segmento juvenil por parte del Estado ha sido muy alto; la reproducción de la pobreza, la precariedad y la informalidad son situaciones que la población juvenil padece a diario. En este sentido, la empleabilidad de mano de obra barata, disfrazada de oportunidad y de progreso, no es más que explotación laboral, que desincentiva las aspiraciones de los/as jóvenes.

En tanto, se evidencia que los estereotipos, los prejuicios y los temores de los empleadores privados son elementos que dificultan la inserción del segmento juvenil en el sector laboral formal. Frente a esto, se aprecia que los incentivos a la contratación, el adquirir reconocimiento social, al igual que las capacitaciones y el acompañamiento laboral a los/as jóvenes, resultan ser efectivos para atraer al sector empresarial y fomentar el empleo.

No obstante, los hallazgos evidencian que el otorgamiento de incentivos a las empresas durante el proceso de implementación no es suficiente para generar un impacto significativo en los indicadores de empleo



juvenil. Los estereotipos y los temores de los empleadores privados son elementos clave que dificultan la inserción del segmento juvenil en el sector laboral formal, por lo que se requiere atención por parte de las entidades gubernamentales y la creación de mecanismos que permitan superar esas barreras.

En este sentido, la preparación y el acompañamiento a los/as jóvenes por parte de las CCF son dinamizadores que facilitan el cumplimiento de los resultados esperados y que convierten a la implementación en un juego de relación y de interacciones. En este escenario, cualquier evento que pase inadvertido ante los ojos de los agentes implementadores podría conllevar a que los objetivos de la política sean contrarios a los resultados esperados (Pressman & Wildasky, 1973; Kelly, 2003).

A partir del caso analizado, se observa que existe un déficit de personal y de infraestructura a nivel público, lo que conlleva a que se deleguen funciones públicas en operadores y en intermediarios privados, lo que abona a la justificación de los gobiernos neoliberales para privatizar y para vaciar las competencias de los Estados. Por esta razón, se requiere de funcionarios públicos que posean la capacidad y la sensibilidad de acercarse a las necesidades juveniles. El imaginario de los servidores públicos influye en los procesos de implementación de políticas públicas, en especial, cuando se trata de sectores juveniles excluidos y estigmatizados por la sociedad. Para garantizar mejores resultados, se demandan contratos sociales fuertes, orientados a procesos de fortalecimiento institucional, mediante la contratación directa de funcionarios de carrera, dotados de recursos necesarios para cumplir eficientemente sus funciones.

Por último, la ausencia de mecanismos de seguimiento y de evaluación acrecienta las brechas en la implementación de políticas públicas. La tendencia es la formulación de políticas y de programas a corto plazo, diseñados como paliativos momentáneos que abordan situaciones problemáticas de manera superficial y segmentada, por lo cual los índices de desempleo y de informalidad juvenil son elevados.

Es importante que los gobiernos de turno (a nivel nacional y local), enfoquen sus esfuerzos en la promoción de estrategias de políticas de primer empleo diseñadas a largo plazo, con acciones orientadoras evaluadas de manera sistemática. También se requiere una inversión pública sólida, que permita la operación y la gestión de programas masivos, que aborden la problemática con asociatividad (pública y privada), con transición entre la academia y el mercado laboral, y con garantías de empleabilidad digna y decente.

## REFERENCIAS

- Bautista, P. (2011). *Proceso de la investigación cualitativa: epistemología, metodología y aplicaciones*. Bogotá, Colombia: Manual Moderno.
- Boaventura, S. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (1997). *Más allá dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales*. Colombia, Bogotá: Norma.
- Cabasés, M., Pardell, A. y Serés, A. (2017). El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016). *Política y Sociedad*, 54(3), 733-755. <https://doi.org/10.5209/POSO.55245>
- Cámara de Comercio Cali. (2019). *Ritmo Laboral*. Informe #50. Grupo Estudios empresariales y Competitividad.
- CEPAL. (2016). *La inserción precaria de mujeres y los jóvenes en el mercado laboral en América Latina y sus consecuencias para instituciones laborales*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/documentos/la-insercion-precario-mujer-es-jovenes-mercado-laboral-america-latina-sus-consecuencias>
- Colás Bravo, P. y De Pablos Pons, J. (2012). Aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación en la investigación cualitativa. *Revista española de pedagogía*, 70(251), 77-92. Recuperado de <https://cutt.ly/vSsv6BD>
- Consejo Privado de Competitividad (2019). Informe Nacional de Competitividad 2018-2019. Recuperado de <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>
- Decreto 945 (2006). Política Pública para la Juventud Santiago de Cali. Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/bienestar/descargar.php?id=3605>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Proyecciones anuales de población por grupos de edad y sexo para el período 2018-2023. Dirección de Censos y Demografía. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso. Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miriada. Investigación en Ciencias Sociales*, 3(5). Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/5>
- Gallego, R. (2020). Los fallos de la implementación [video]. Seminario Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. Coursera Inc. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <https://www.coursera.org/lecture/democracia/6-4-los-fallos-de-la-implementacion-jNaMp>
- Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp. 77-100). Recuperado de <https://cutt.ly/kA3xmzJ>
- INJUVE. (2010). *Mi primer empleo. Guía para el empleo y el autoempleo joven en España y la Unión Europea*. Madrid, España: DIN Impresores. Recuperado de <https://cutt.ly/oSnVG8t>
- Kelly, J. (2003). *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas, Venezuela: Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
- Ley Nacional 1429. Formalización y Generación de Empleo. Congreso de Colombia, 29 de diciembre de 2010. Diario Oficial No. 47.937. Recuperado de <https://cutt.ly/dA2sPPN>
- Ley Nacional 1780. Primer empleo. Congreso de Colombia, 2 de mayo de 2016. Diario Oficial No. 49.861. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573>
- Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde (1999), *Los clásicos de la administración pública* (pp. 780-794). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Mora Rodríguez, J. J., Caicedo Marulanda, C. y González, C. G. (2017). Duración del desempleo de los jóvenes y los «ninis» en Cali, Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 167-184. <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n37.09>
- Ordenanza 286 (2006). Gobernación del Valle del Cauca. Recuperado de <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=viewpdf&id=22973>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Corporación Andina de Fomento y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*. París, Francia: OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Recuperado de [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_369021/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_369021/lang-es/index.htm)
- Pressman, L. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, United States: Berkeley University Press.
- Rodríguez, E. (2010). *Políticas públicas de juventud en América Latina. Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud*. Brasilia, Brasil: UNESCO.
- Reguillo Cruz, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Norma.
- Roth, A. (2009). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Roth, A. (2017). *Hacia un enfoque de análisis barroco de las políticas públicas en América latina*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://cutt.ly/ASnBXvQ>
- Sánchez, R. (2021). *Los jóvenes que no estudian ni trabajan (ninis) en Colombia*. Colombia, Bogotá: Documentos Escuela de Economía.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.

## NOTAS

- 1 Barra del equipo de fútbol América de Cali, club que compite en la Categoría Primera A de Colombia. La barra, como su nombre lo indica, se ubica en la tribuna sur del Estadio Pascual Guerrero.
- 2 Entrevista al equipo operador del programa de Comfandi, la Caja de Compensación Familiar vallecaucana (2019).  
Caja de
- 3 Los estratos 1 y 2 corresponden, principalmente, a la zona Oriente y Ladera de la ciudad. Actualmente, la Zona Oriente (Distrito de Aguablanca) representa más del 30 % de la población municipal.