

Altos Estudios de Frontera (ALEF)  
Universidad Simón Bolívar, Cúcuta, Colombia.



# Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela

## Compiladores:

Modesto Eloi Graterol Rivas  
María Inés Mendoza Bernal  
Rosemily Graterol Silva  
Julio César Contreras Velásquez  
Jhon Franklin Espinosa Castro

# **Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela**

## **Compiladores:**

Modesto Eloi Graterol Rivas, María Inés Mendoza Bernal,  
Rosemily Graterol Silva, Julio César Contreras Velásquez,  
Jhon Franklin Espinosa Castro



# **Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela**

Andrea Johana Aguilar Barreto  
Carolina Ramírez Martínez  
Clara Paola Aguilar  
Dany Gabriela Jaimes Duque  
Julio César Contreras Velásquez  
Leida Marcela Martínez Becerra  
Linda Katherine Calderón Vera  
Marcos Rodrigo Cerda Carrasco  
Mauricio Pernía Reyes  
Miguel Ángel Morffe Peraza  
Neida Coromoto Albornoz Arias  
Pablo José Pérez Herrera  
Ronald Yamid Peñaloza Figueroa  
Samuel Leonardo López Vargas  
Teófilo Arturo Rodríguez Celis

# Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela

Grupos de investigación: Altos Estudios de Frontera (ALEF). Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta, Colombia.  
Libro producto del proyecto de investigación titulado: Investigación en gestión pública y privada en ciudades de frontera en Colombia y Venezuela.

Fecha de inicio: Julio de 2014. Fecha finalización: Agosto de 2016.

ISBN 978-980-402-238-8

Depósito legal ZU2017000116

©Andrea Johana Aguilar Barreto, ©Carolina Ramírez Martínez, ©Clara Paola Aguilar, ©Dany Gabriela Jaimes Duque, ©Julio César Contreras Velásquez, ©Leida Marcela Martínez Becerra, ©Linda Katherine Calderón Vera, ©Marcos Rodrigo Cerda Carrasco, ©Mauricio Pernía Reyes, ©Miguel Ángel Morffe Peraza, ©Neida Coromoto Albornoz Arias, ©Pablo José Pérez Herrera, ©Ronald Yamid Peñaloza Figueroa, ©Samuel Leonardo López Vargas, ©Teófilo Arturo Rodríguez Celis.

Marzo de 2017 ~ Maracaibo, República Bolivariana de Venezuela

---

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en medios electrónicos, mecánicos, fotocopias, grabaciones u otros, sin la previa autorización por escrito de la Universidad del Zulia. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva del/os autor/es. Esta obra cumple con el requisito de evaluación por dos pares de expertos y depósito legal

---

Diseño e ilustración de portada y contraportada: Eddy Enrique Barrios Boscán.

Diagramación e impresión:

Ediciones Astro Data, S.A. (edicionesastrodata@gmail.com)

Maracaibo, República Bolivariana de Venezuela

Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela. /Aguilar Barreto A.J.; Ramírez Martínez C.; Aguilar C.P.; Jaimes Duque D.G.; Contreras Velásquez J.C.; Martínez Becerra L.C.; Calderón Vera L.K.; Cerda Carrasco M.R.; Pernía Reyes M.; Morffe Peraza M.A.; Albornoz Arias N.C.; Pérez Herrera P.J.; Peñaloza Figueroa R.Y.; López Vargas S.L.; Rodríguez Celis T.A. / Universidad del Zulia.

Maracaibo, Estado Zulia, República Bolivariana de Venezuela. 2017. 130 p. 15,5 × 22,5 cm

ISBN 978-980-402-238-8

Depósito legal ZU2017000116

Palabras clave: Política pública, problemáticas sociales, intervención estatal, evaluación sociojurídica.

Clasificación DEWEY: 300. 2017. 1a ed.

Universidad del Zulia - Sistema de Bibliotecas.

Publicaciones Científicas Universidad del Zulia:

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve) ~ [www.fces.luz.edu.ve](http://www.fces.luz.edu.ve) / [cee/mfucchi@dri.luz.edu.ve](mailto:cee/mfucchi@dri.luz.edu.ve)

<http://www.fces.luz.edu.ve/cee/index.php/principios-del-cee/1-estructura-organizativa>

Yorberth Yannedy Montes de Oca Rojas ([montesdeoca\\_yorberth@fces.luz.edu.ve](mailto:montesdeoca_yorberth@fces.luz.edu.ve)) +582614127639

Centro de Estudios de la Empresa, Edif. de Investigaciones Económicas "Gastón Parra Luzardo".

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Núcleo Humanístico. Ciudad Universitaria. Av. 16 (Guajira).

Apartado de Correo 1540. Maracaibo. Estado Zulia. República Bolivariana de Venezuela.



## **Universidad del Zulia**

Rector

PhD. Jorge Palencia Piña

Vicerrectora Académica

PhD. Judith Aular de Durán

Vicerrector Administrativo

PhD. Jesús Salón Crespo

Secretaria

PhD. Marlene Primera Galué

Coordinador-Secretario

del Consejo de Desarrollo Científico,  
Humanístico y Tecnológico (CONDES)

PhD. Gilberto Vizcaíno

## Comité Académico y Científico

PhD. Andrés Valdez Zepeda

(Universidad de Nuevo México, USA)

PhD. María Luisa Montánchez Torres

(Universidad Nacional de Educación UNAE, Ecuador)

PhD. Cecilia Socorro

(Universidad del Zulia, Venezuela)

PhD. Johann Enrique Pirela Morillo

(Universidad de la Salle, Colombia)

PhD. Manuel Velasco Pernía

(Universidad Central, Venezuela)

PhD. Yasmile Navarro

(Universidad del Zulia, Venezuela)

PhD. Isaac Uribe Alvarado

(Universidad de Colima, México)

PhD. Adreana Morón Vásquez

(Universidad del Zulia, Venezuela)

PhD. Francisco Mustieles

(Universidad de las Américas, UDLAP, México)

PhD. Armando J. Urdaneta Montiel

(Universidad Nacional Experimental

Rafael María Baralt, Venezuela)

PhD. Nancy Rivas de Prado

(Universidad de los Andes, Venezuela)

# Contenido

## *Capítulo I*

### **Habitantes de calle, una política que contempla**

<b>las diferencias grupales.....</b>	12
Resumen.....	12
Introducción.....	14
Fundamentación teórica y metodológica.....	16
Presentación y análisis de resultados.....	22
Un desarrollo humano integral.....	22
Atención integral en salud.....	27
Responsabilidad social empresarial y movilización ciudadana.....	30
y redes de apoyo social.....	30
Conclusión.....	31
Referencias.....	32

## *Capítulo II*

### **Innovación social en América Latina:**

<b>una deuda en políticas públicas.....</b>	35
Resumen.....	35
Introducción.....	37
La innovación social como apuesta para el desarrollo.....	38
La innovación social como una política pública.....	45
en América Latina.....	45
Conclusiones.....	49
Referencias.....	50

## *Capítulo III*

<b>Política pública en empleo .....</b>	55
Resumen.....	55
Introducción.....	57
Una nueva idea: las políticas públicas y la política de empleo.....	58
Política de empleo.....	60
Conceptualización de la política de empleo.....	60
Tipología de la política de empleo.....	63
Políticas de empleo activas.....	64

Políticas de empleo pasivas.....	66
Un nuevo derecho en el marco de la política de empleo: el derecho de empleo.....	68
La política de empleo en Colombia.....	72
Conclusiones.....	78
Referencias.....	79

## ***Capítulo IV***

<b>Políticas públicas educativas: alcances y limitaciones en la transformación económica, social y política....</b>	82
Resumen.....	82
Introducción.....	84
Políticas y calidad educativa.....	86
Políticas educativas realidad o ficción.....	94
Conclusiones.....	98
Referencias.....	99

## ***Capítulo V***

<b>Reggaetón e identidad sexual: una relación para pensar la política pública en sexualidad.....</b>	102
Resumen.....	102
Introducción.....	104
Juventud, educación, música e identidad sexual.....	104
Pertinencia de las políticas públicas.....	108
Materiales y métodos.....	109
Identidad e identidad sexual.....	110
Reggaeton.....	111
Música, adolescencia e identidad.....	112
Identidad de género y orientación sexual.....	113
Diagnóstico de material textual.....	119
Política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos; reggaeton e identidad sexual.....	123
Conclusiones.....	126
Referencias.....	128



# POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFÍOS EN COLOMBIA Y VENEZUELA

Andrea Johana Aguilar Barreto  
Carolina Ramírez Martínez  
Clara Paola Aguilar  
Dany Gabriela Jaimes Duque  
Julio César Contreras Velásquez  
Leida Marcela Martínez Becerra  
Linda Katherine Calderón Vera  
Marcos Rodrigo Cerda Carrasco  
Mauricio Pernía Reyes  
Miguel Ángel Morffe Peraza  
Neida Coromoto Albornoz Arias  
Pablo José Pérez Herrera  
Ronal Yamid Peñaloza Figueroa  
Samuel Leonardo López Vargas  
Teófilo Arturo Rodríguez Celis

## RESUMEN

---

Las políticas públicas desde su concepción más amplia hacen referencia al conjunto base de principios, establecidos por norma general de manera legislativa, que dirigen el accionar de un gobierno, especialmente de los diversos estamentos que componen su rama ejecutiva/administrativa, para tratar problemáticas identificadas; adicionalmente, la dimensión política de permanente participación del ciudadano, enlazan en éstas al Estado, al gobierno y al ciudadano. A partir de esta perspectiva y en coherencia con autores contemporáneos al concebir la política pública como el proceso de mediación social, con carácter político el presente libro expone los resultados de múltiples ejercicios investigativos desarrollados en un contexto binacional, donde se parte de abordar el desajuste social en material, salud, educación, participación ciudadana, equidad, modernización, desarrollo social, empleo, entre otras, y la intervención de los Estado colombiano y/o venezolano desde sus diversos ordenes (nacional, departamental, local), en el que se compilan diferentes posturas y críticas para así reconocer como las políticas públicas se convierten en desafíos en Colombia

y Venezuela. En este proceso, como se espera de los procesos de evaluación se logran identificar las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, pensados e implementados como alternativa de social para mitigar, solucionar, prevenir o mejorar una situación definida como problemática.

Palabras clave: Política pública, problemáticas sociales, intervención estatal, evaluación sociojurídica.

# Capítulo I

---

## Habitantes de calle, una política que contempla las diferencias grupales<sup>1</sup>

Carolina Ramírez Martínez<sup>2</sup>, Leida Marcela Martínez Becerra<sup>3</sup>,  
Julio César Contreras Velásquez<sup>4</sup>, Linda Katherine Calderón Vera<sup>5</sup>

---

### Resumen

Se plantea una propuesta de política pública para la población habitantes de calle que analiza las diferentes características como género, edad, cultura, formas de organización y expectativas de futuro de la población mencionada, para proponer alternativas acordes a estas necesidades. La propuesta es fruto del análisis de las prácticas sociales evidenciadas a través de la microetnografía realizada con la población de los parques lineal y Antonia Santos de Cúcuta-Colombia-, lo que permite plantear un abordaje diferencial de la situación problema en el que se tenga en cuenta lo simbólico conceptual, y la toma de decisiones a partir de espacios participativos. Palabras clave: Habitante de calle, enfoque diferencial, prácticas sociales, simbólico conceptual.

---

<sup>1</sup> Capítulo resultado del proyecto de investigación “Habitantes de calle de los parques lineal y Antonia Santos en san José de Cúcuta: espacios y prácticas sociales” del Grupo Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar. Fecha inicio: Febrero de 2016, fecha finalización: Diciembre de 2016.

<sup>2</sup> Trabajadora Social. Doctorando en Educación. Magíster en Práctica Pedagógica. Especialista en Práctica Pedagógica Universitaria. Especialista en Gerencia Social. Adscrita al grupo de investigación Altos Estudios en Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta. Autor responsable de la correspondencia: c.ramirez@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>3</sup> Trabajadora Social. Joven investigadora COLCIENCIAS. Adscrita al grupo de investigación Educación, Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta. l.martinez@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>4</sup> Ingeniero Industrial. PhD (c) en Administración. MgSc en Administración de Empresas. Adscrito al grupo de investigación en Gestión de Innovación y Emprendimiento de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, Colombia.

<sup>5</sup> Psicóloga. Joven investigadora COLCIENCIAS. Adscrita al grupo de investigación Neurociencias del Caribe de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta. l.calderon@unisimonbolivar.edu.co. Habitantes de calle, una política que contempla las diferencias grupales Carolina Ramírez, Leida M. Martínez, Julio C. Contreras, Linda K. Calderón.

# Capítulo I

## Inhabitants of the Street, a Policy that Contemplates the Group Differences<sup>1</sup>

Carolina Ramírez Martínez<sup>2</sup>, Leida Marcela Martínez Becerra<sup>3</sup>,  
Julio César Contreras Velásquez<sup>4</sup>, Linda Katherine Calderón Vera<sup>5</sup>

---

### Abstract

A public policy proposal is proposed for the population living on the streets that analyzes the different characteristics such as gender, age, culture, forms of organization and future expectations of the aforementioned population, in order to propose alternatives according to these needs. The proposal is the result of an analysis of the social practices evidenced through the microethnography performed with the population of the linear parks and Antonia Santos de Cúcuta-Colombia-, which allows to propose a differential approach of the problem situation in which one takes in Account the conceptual symbolic, and the decision making from participatory spaces. **Keywords:** Street inhabitant, differential approach, social practices, conceptual symbolic.

---

<sup>1</sup> Capítulo resultado del proyecto de investigación “Habitantes de calle de los parques lineal y Antonia santos en san José de Cúcuta: espacios y prácticas sociales” del Grupo Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar. Fecha inicio: Febrero de 2016, fecha finalización: Diciembre de 2016.

<sup>2</sup> Trabajadora Social. Doctorando en Educación. Magíster en Práctica Pedagógica. Especialista en Práctica Pedagógica Universitaria. Especialista en Gerencia Social. Adscrita al grupo de investigación Altos Estudios en Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta. Autor responsable de la correspondencia: c.ramirez@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>3</sup> Trabajadora Social. Joven investigadora COLCIENCIAS. Adscrita al grupo de investigación Educación, Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta. l.martinez@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>4</sup> Ingeniero Industrial. PhD (c) en Administración. MgSc en Administración de Empresas. Adscrito al grupo de investigación en Gestión de Innovación y Emprendimiento de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, Colombia.

<sup>5</sup> Psicóloga. Joven investigadora COLCIENCIAS. Adscrita al grupo de investigación Neurociencias del Caribe de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta. l.calderon@unisimonbolivar.edu.co. Habitantes de calle, una política que contempla las diferencias grupales Carolina Ramírez, Leida M. Martínez, Julio C. Contreras, Linda K. Calderón.

## Introducción

La situación de calle es una condición contextual que enmarca la realidad del entorno en el cual habitan y desarrollan unas formas de vida los diferentes grupos poblacionales que allí se encuentran, sin embargo esta expresión “habitantes de calle” hace que el común de las personas perciban a estos habitantes como un todo, con las mismas características problemas y con las mismas necesidades, haciendo que las soluciones sean pensadas desde el contexto como necesidad y no desde la problemática que cada uno enfrenta, o desde la etapa del desarrollo que caracteriza la necesidad, motivación y proyecto de vida personal y familiar que estas personas están contemplando.

Otálvaro y Arango (2015) definen al habitante de calle como “aquella persona de cualquier edad que generalmente ha roto en forma definitiva los vínculos con su familia y hace de la calle su espacio permanente de vida” (p. 26) situación que se hace cada vez más frecuente tras las desigualdades y emergentes problemas sociales, políticos y económicos que atraviesa la sociedad, las víctimas del conflicto armado o diversos actores los cuales llegan a la calle por diferentes causas como violencia intrafamiliar, desempleo y consumo de sustancias psicoactivas (Berbesi et al., 2012).

En contra posición a la mayoría de los ciudadanos, existe entonces, un grupo social que ha hecho de la calle su hogar, allí transcurre su cotidianidad y por distante que parezca, encierra historias de vida, realidades de un sistema excluyente y con limitadas oportunidades que hacen de la población vulnerable presa fácil para ser llevados a este contexto marcado por la carencia de recursos y de bienestar que les generen desarrollo y calidad de vida, en donde se niegan los derechos y las comodidades que debieran ser inherentes.

“¿Pero quiénes son los habitantes de calle? Los habitantes de la calle se constituyen en “una población de niños, jóvenes, adultos, adultos mayores y familias (...), que sin distinción de edad, sexo, raza, estado civil, condición social, mental u oficio, viven allí ... y establecen con su entorno una estrecha relación de pertenencia y de identidad; haciendo de la vida de la calle una opción temporal o permanente” (Ruiz et al., Bolaños, 1998, p. 21).

El aumento de la población de habitantes de calle y su constante vulneración social y personal, hacen que sea urgente la concepción de una política pública para la ciudad de San José de Cúcuta como una forma de atención oportuna que dé respuesta a las necesidades de los subgrupos que allí hacen su vida y en los cuales se presentan dinámicas sociodemográficas específicas, influencias de la espacialidad-territorialidad y prácticas sociales claramente definidas, las cuales generan lineamientos para dar respuesta oportuna a estas necesidades.

Las presentes reflexiones se sustentan en el marco de la Ley 1641, la cual establece los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de calle que tendrán en cuenta: los principios y los componentes a priorizar en la política. desde los principios se exaltan: “a) dignidad humana; b) autonomía personal; c) participación social; d) solidaridad, e) coordinación, y concurrencia” (2013, p. 2) los cuales son fundamentales para la concebir el habitante de calle y su condición humana y la articulación social que demanda su atención, así como los componentes de “a) atención integral en salud; b) desarrollo humano integral; c) movilización ciudadana y redes de apoyo social; d) responsabilidad social empresarial; e) formación para el trabajo y la generación de ingresos; f) convivencia ciudadana (Ley 1641, 2013, p. 2).

Como un aporte directo al análisis de la situación vivida por los habitantes de calle de la ciudad de Cúcuta, se tendrán en cuenta las teorías de prácticas sociales y los enfoques diferencial, y de derechos los cuales son fundamentales al momento de promover alternativas de solución para la población habitante de calle joven, adulto, adulto mayor, femenino, masculino, comunidad LGTBI, con adicción al alcohol, con adicción a las drogas o en ejercicio de trabajo sexual lo cual hace parte sustancial de sus necesidades y expectativas de atención diferencial.

## Fundamentación teórica y metodológica

Una política pública para los habitantes de calle, ha de ser una respuesta oportuna a la creciente necesidad de los grupos allí presentes y de sus insuficiencias explícitas. Por ello la política pública, según Álvarez y Maldonado (2009) debe realizarse teniendo en cuenta las dinámicas sociales continuas las cuales hacen que exista la necesidad de ir adaptando a las instituciones a continuas transformaciones, con el fin de que tengan correspondencia con un tipo de sociedad que presenta permanentes cambios. Visto de otra manera, ninguna institución actúa en el vacío; se le define y distingue de acuerdo con cada cultura y en determinada época (p.151).

Es así, como la existencia de políticas públicas en otros departamentos de la nación, constituyen un referente al momento de realizar las propuestas ya que el contexto territorial posee características similares, sin embargo las particularidades, de cada subgrupo evidencian hacen que se deba construir unas políticas pertinentes a la realidad analizada.

Para Gomá et al. (2002) una política pública debe contener tres enfoques de relevancia: 1. Dimensión simbólica o conceptual, 2. Dimensión sustantiva y 3. Dimensión operativa, con las cuales se da viabilidad para pensar, proponer y ejecutar una política pública de alto impacto para la población. En el presente análisis se tendrá en cuenta la primera dimensión sobre lo simbólico en la cual se debe analizar las demandas, los discursos apoyados en valores, los marcos cognitivos y sistemas de creencias, las cuales permiten develar la situación del habitante de calle en cuanto a sus prácticas sociales, las formas de organización, las causas de calle, el significado que encuentran en sus pares y como han construido dinámicas de temor y violencia en el espacio que poseen y/o disputan.

La dimensión simbólica de los habitantes de calle, es analizada desde una perspectiva de relaciones sociales y apropiación a los espacios, que surge con el ánimo de conocer la dinámica social de quienes habitan los parques lineal y Antonia Santos, la cual representa la posibilidad de comprensión social de un amplio grupo poblacional de la ciudad, que merece ser comprendido y restituido en sus derechos, por esto, la investigación allí realizada se abordó desde un diseño

microetnográfico con técnicas de acción participativa de manera que permitió la construcción historias de vida, entrevistas grupales, entrevistas semiestructuradas, cartografía social y técnicas de grupo como la silueta y el reloj que permitieron comprender como se dan “las relaciones entre los sujetos, entre estos y los territorios, las etnias y las culturas, los saberes, las practicas, los sueños, proyectos y problemas” que estos enfrentan (Carvajal, 2005, p. 3).

El principal abordaje que se tuvo en cuenta, fue el espacio público o calle de los barrios o sectores de la ciudad, (parques lineal y Antonia Santos) los cuales se ven en términos de producción y construcción social de un determinado espacio. El espacio aquí comprendido como “calle” hace relación a lo público en términos de acceso y propiedad, y según los ciudadanos “le pertenecen a la gente”, sin embargo para los ciudadanos que allí habitan, este les representa su hogar ya que la construcción social del espacio tiene que ver con la interacción de los individuos con un el mismo, como lo manifiesta Low (2000), cuando señala la construcción social como una cultura de espacialización.

“El término espacialización significa ubicar –física, histórica y conceptualmente– las relaciones sociales y las prácticas sociales en un espacio” (Low, 2000, p. 127). Para Relph tiene que ver con la construcción de lugar, una condición de la existencia humana: “ser, humano es tener un lugar propio” (1976, p. 1). Elaborando un poco más la idea de lugar como construcción socio-espacial, Holloway y Hubbard, sostienen que:

Mientras la gente construye lugares, los lugares construyen a la gente (de donde se infiere una reciprocidad entre gente y lugar). Esto se puede ver también como construcción de espacio desde la vida cotidiana: “Un espacio es sinónimo de lo que en él se vive, en el sentido de que las prácticas de la vida diaria están inmersas en lugares particulares. La práctica social está determinada por el espacio... La vida depende del espacio” (2001, p. 7).



La idea de construcción social del espacio permite comprender que hay particularidades del mismo (la calle) que los llevan adaptar formas comunes de vida como las horas de trabajar, las calles en las cuales se produce mayor reciclaje, los espacios para robar, los de consumir drogas o vender el cuerpo, siendo estas algunas características que los particularizan y por las cuales se les generaliza. Pero, además de comprender la situación vivida en la calle, es importante analizar la creciente producción y el consumo del «espacio urbano», el cual genera cada vez más marginalidad y pobreza como causas socioestructurales que aumenta los habitantes de calle: pobreza extrema, violencia intrafamiliar, abandono, desintegración del núcleo familiar, abuso sexual, migración del campo a la ciudad y desplazamiento.

Este mismo espacio urbano incide en las razones personales como la búsqueda de espacio para lograr el anhelo de libertad social o afectivo, autodeterminación e inducción, consumo de alcohol, drogas o por razones culturales: la calle como opción de vida está haciendo que los espacios jueguen un lugar importante para la adaptación de la vida a este escenario de calle como un problema de índole cíclico.

La habitabilidad en la calle ha incidido en la creciente exclusión social llevándolo a construir su propia identidad, a configurar un grupo social por fuera del resto de la comunidad dentro de la cual carecen de identidad, sintiendo rechazo y presentando problemas de comportamiento que denotan un proceso de autodestrucción. Así mismo, dentro de los estilos de vida del habitante de la calle, se han generado inconvenientes de convivencia ciudadana, propiciando y protagonizando episodios que aumentan el índice de violencia e inseguridad en la ciudad (Restrepo et al., 2016).

Además de la espacialidad, es importante tener en cuenta el concepto de prácticas sociales como la producción de sentido que emerge de los agentes sociales y los objetos de su contexto, en el cual se crean relaciones a partir de tres esferas importantes en las cuales se generan estas prácticas sociales. La primera de ellas es la parental, la segunda la económica y la tercera la política, como lo determinan Castro et al., (1996).

Estas prácticas sociales se irán desarrollando a partir de los intereses de los agentes sociales y las condiciones materiales en que viven y se relacionan

predominando las relaciones de poder y jerarquías como factor transversal al momento de interactuar. Este poder no necesariamente está centrado en una sola esfera, sino que puede hacer parte de las visiones culturales e ideológicas que son las que sustentan ese poder.

Esta teoría es de suma importancia al momento de comprender las prácticas sociales que se dan entre los habitantes de calle ya que en un primer círculo social, estos grupos crean relaciones parentales, de identidad y de membresía que designan la colaboración, recreación, lo filial. Pero también se dan y con mayor visibilidad en las esferas económicas y políticas a través de las cuales se pueden comprender relaciones de dominación o sujeción por posesión del liderazgo, manejo y comercialización de sustancias psicoactivas, grupos o parches más fuertes, quienes crean barreras invisibles que delimitan la interacción de sus habitantes.

Por último y como un aspecto de gran relevancia para este ejercicio, se deben resaltar los enfoques de derechos humanos y el diferencial los cuales dignifican al habitante de calle por su condición humana independientemente de su género, edad, raza, discapacidad o cualquier condición contextual que experimente. El enfoque de derechos es una posición que se debe asumir en el desarrollo de una política pública eficaz, que sea coherente con la situación de reivindicación de derechos que los habitantes de calle han sentido tras la indiferencia estatal, familiar y social que día a día los aqueja y los hunde en su adicción tras el rechazo.

El enfoque de derechos humanos, promueve los derechos de universalidad e inalienabilidad, la indivisibilidad, interdependencia e interrelación, la igualdad y la no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas y estado de derecho, los cuales hacen parte fundamental de la declaración universal de derechos humanos que promueven la igualdad en el mundo. Aunque los habitantes de calle han venido experimentando la violación sistemática de sus derechos, es importante trabajar de manera decidida por cerrar las brechas con la población del común y el estado frente al derecho a la universalidad e inalienabilidad bajo el cual se debe promover la igualdad y libertad de todos los seres humanos, el reconocimiento de su dignidad y cada uno de sus derechos, sin que nadie les pueda quitar o

hacer renunciar a los mismo. Como algunos ciudadanos piensan que por su consumo de sustancias psicoactivas, por invadir el espacio público o por robar algo para subsistir así lo ameriten (UNFPA, s.f.). En diálogo con el enfoque de derechos y tras la evidencia de diversidad poblacional entre los habitantes de calle, se exalta la necesidad que una política pública contenga como elemento trasversal de actuación el enfoque diferencial ya que este determinara el éxito al dar respuesta específica a cada subgrupo poblacional tal y como lo evidenció el trabajo con la población estudiada, entre la cual se destacan la subdivisión territorial dada por el tipo de problema o condición que enfrentan: el subgrupo de los drogodependientes, el de los alcohólicos, las trabajadoras sexuales y los miembros de la comunidad LGTBI, quienes a su vez se caracterizan por ser jóvenes y adultos (consumidores de droga y comunidad LGTBI) y adultos mayores (alcohólicos), así mismo las mujeres son vistas como trabajadoras sexuales (y consumen alcohol y drogas), la población infante es muy poca y se encuentra con las madres quienes mendigan y trabajan sexualmente- entre las mujeres se destacó la presencia de mujeres pertenecientes a las comunidades indígenas de la región y el país.

La realidad existente en el grupo de habitantes de calle, lleva a visibilizar que la sociedad no es una masa homogénea con las mismas necesidades, las mismas perspectivas y costumbres, por lo tanto no se les debe representar bajo políticas generales de solución económica, de salud o de vivienda, sino que se hace necesario visibilizar las diferencias de género, identidad sexual, etnia, edad y situación de salud que expresan, fundamentalmente, asimetrías en las relaciones de poder entre sujetos y colectivos que significan exclusión y discriminación para unos y ejercicio de dominación para otros, tanto al interior de cada categoría de diferenciación como en la combinación entre ellas (Montealegre y Urrego, 2011, p. 10). El enfoque diferencial representa entonces, una aproximación a los enfoques de derechos y desarrollo humano, reconocer las diferencias implica reconocer que han existidos grupos poblacionales vulnerados históricamente por alguna condición de: género (“pone al descubierto la estigmatización, discriminación y vulneración de derechos en razón de la sexualidad y los roles e identidades de género de las personas” –hombre, mujer e identidad diversa), personas con discapacidad (considerando “las limitaciones de la sociedad para prestar

los servicios apropiados y para garantizar que las necesidades de esas personas sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”), ciclo vital (niños, niñas y adolescentes, vejez y envejecimiento).

La importancia de incorporar este enfoque radica en su idoneidad al momento de revertir las situaciones históricas de discriminación y eliminación de derechos que ha tenido el grupo específico por cuestiones de poder que persisten en los imaginarios de las personas, con lo cual condenan a otros a vivir condiciones de exclusión social.

Los enfoques presentados (derechos y diferencial) hacen que sea adaptable una política que contemple principios de:

- a. Dignidad humana: con un trato que enaltece y recupera la seguridad en sí mismo, viendo la calle como un factor externo y no como parte de su vida-como se les ha querido estigmatizar promoviendo la igualdad, libertad y el reconocimiento de su ser.
- b. Autonomía personal: que tenga en cuenta su problema personal, familiar y de salud, su edad y proyecto de vida el cual representa la esperanza de un mejor futuro personal y de sujeto social.
- c. Participación social: como forma de inclusión a partir de sus múltiples roles de vida, que generen un acompañamiento paulatino en la adaptación a los diferentes escenarios de interacción que les identifiquen y les hacen sentir útiles y valorados.
- d. Coordinación y concurrencia: una política social, que dimensiona el problema no como una causa en las personas de calle, sino como un grave efecto de la exclusión, la pobreza, las violencias y brechas sociales existentes, por lo cual incluye a las diferentes instituciones sociales (políticas, educativas, familiares, económicas e ideológicas) como parte de la solución a la situación presente, coordinando la participación activa de diferentes entes en su desarrollo.

## Presentación y análisis de resultados

La situación de los habitantes de calle es una realidad de complejas agnitudes en la medida en que puede objetar libertad para su estilo de vida en la calle y las drogas, a la vez que refleja la situación de ciudadanos excluidos, rechazados, enfermos y por ende vulnerados en sus derechos, que llevan a dividir las percepciones y reacciones de la sociedad y el estado frente a las alternativas de solución.

Más allá de las percepciones, existe un marco constitucional y jurídico en torno a la protección de los derechos ciudadanos de las personas en condición de vulnerabilidad, que confrontan el estado de orden nacional, departamental y local- a atender desde lo individualidad (tutelas) y también como colectivos a esta población, para “buscar el amparo de derechos fundamentales a la salud, la vivienda digna, la dignidad humana y el mínimo vital para sujetos de especial protección” (Sierra y Carillo, s.f., p. 21-22).

### Un desarrollo humano integral

Pensar en una política para los habitantes de calle, exige en un primer momento conocerlos y acercarse a su sentir, por ello, luego de las diversas interacciones con las personas que habitan los parques lineal y Antonia Santos de Cúcuta, se pueden evidenciar dos grandes causas para estar allí, la primera de ellas es relacionada con sus familias, es predominante y reiterada la problemática de violencia familiar, los maltratos a los jóvenes -hoy drogodependientes-, la dominación de padres maltratadores, la ausencia de madres -a causa del trabajo-, el miedo de las mujeres a sus parejas y los frecuentes abusos sexuales en los hogares. Predominan problemas con la familia de origen en los hombres, y problemas de pareja en las mujeres, para el caso de los hombres en la calle, que tenían esposa e hijos, son ellos los que las abandonan por su adicción al alcohol y las drogas.

La segunda causa evidenciada, es la pobreza y el desempleo: hombres, mujeres, jóvenes y adultos, de comunidades indígenas, afrocolombianos o no, han llegado a la calle por el desempleo, el rebusque, la falta de oportunidades y el engaño de un mejor trabajo en el que se les ofrecía administrar un bar, vender mercancías o simplemente trabajar para

buscar un sustento, una vez insertadas en este contexto dureza, desconfianza y subsistencia, la droga y el alcohol son la forma de escapar a su realidad e identificarse con su nuevo grupo de iguales.

Estas dos problemáticas están directamente relacionadas con la responsabilidad estatal y social de protección ciudadana como lo establece el “Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad”... “El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia” (Constitución política, 1991) situación en la cual se ha venido quedando corta la intervención, acompañamiento y sanción a los crecientes problemas de índole familiar. De igual forma en relación a la pobreza “El Gobierno nacional ha establecido nuevos mecanismos de medición de la pobreza, pero no ha determinado estrategias claras encaminadas a erradicar dicha situación (Castro y Montes, 2013, p. 187) por lo cual persisten en el departamento y la ciudad múltiples formas de pobreza y desamparo en los ciudadanos.

Ser habitante de calle, le ha representado a “los participantes terminar los vínculos familiares y afectivos”... querer ponerle fin a “problemas como: autoritarismo, imposición de reglas, desapego, decepción, duelo y pobreza y rompen las normas impuestas por la sociedad” (González et al., 2014, p. 38) por ello se puede asegurar que la familia es una institución social de directa relación al momento de restablecer los derechos, la vida social y laboral del habitante de calle, por ello es importante el desarrollo de centros de atención terapéutica para sanar, vincular y/o eliminar las formas de resentimiento, dolor y culpa que han dejado los problemas familiares a esta población.

Para los habitantes de calle debe existir un tratamiento psicosocial familiar que les permita resignificar las relaciones familiares vividas en el pasado en el que la dinámica familiar, las relaciones parentofiliales, las estructuras comunicativas, de roles y el ciclo de vida familiar deben ser estudiados, y reinterpretados por los habitantes de calle, a fin de iniciar una vida propia en la que el perdón familiar les permita impulsar sus proyectos de vida futura.

Un enfoque diferencial para atender problemáticas de origen común como la familia y la pobreza exige la mirada del ciclo vital familia y el de las etapas del desarrollo personal que vivían hombres y mujeres, niños, jóvenes y adultos, adultos mayores al momento de abandonar la casa y en el

momento actual, ya que según la edad, las formas de vida y las expectativas serán cambiantes. Esta política debe ser un “procesos decisional resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación...) de manera simultánea (Sotolongo, 2006, p. 5).

Siendo la problemática familiar la de mayor incidencia al momento de elegir la calle como opción de vida, se puede asegurar que la familia es una institución social de directa relación al momento de restablecer los derechos, la vida social y laboral del habitante de calle, por ello es importante el desarrollo de centros de atención terapéutica para sanar, vincular y/o eliminar las formas de resentimiento, dolor y culpa que han dejado los problemas familiares a esta población.

Otros elementos de análisis al momento de contemplar una política para un desarrollo humano integral, son las características predominantes que se adquieren como grupo o subcultura (ya que la calle conforma elementos materiales e inmateriales) que condicionan las formas de actuar, las cuales se han incorporado como signos de subsistencia y con el pasar del tiempo se han naturalizado, apropiado y concebido como identidad, por ello se requiere un proceso serio de aculturación, que visibilice esta forma (presente) de ser como una reacción a las condiciones adversas que allí se dan. Realizada la investigación se encontró que en relación al territorio predominan: 1. una relación con las cosas materiales del entorno como posibilidad de subsistencia económica y 2. Un sistema de dominación político, ideológico y económico, que hace que emerjan prácticas sociales:

a) rutinarias y bien definidas en lo económico y lo territorial y b) de interacción por protección ante las disputas persistentes.

Una política pública que visibilice a sus integrantes que sus nuevas formas de vida, no obedecen a patrones de libertad u oportunidad, sino que han hecho de sus vidas una respuesta a las necesidades de subsistencia por ello: permanecen en lugares concurridos, frente a establecimientos comerciales (bodegas) de ventas formales como misceláneas, productos artesanales, vestuario, víveres al mayor y

al detal, pero también con alto comercio informal que ocupa gran parte del espacio público con los instrumentos laborales de los vendedores ambulantes, lo que favorece la mendicidad, el reciclaje, cuidar carros, descargar mercancías (braceros), limpiar vidrios o robar.

Esta dinámica económica condiciona su vida y especialmente sus horarios, por ello la noche y la madrugada son propicios para reciclar, descargar mercancías o trabajar sexualmente; en las primeras horas del día es propicio mendigar, cuidar carros o limpiar vidrios y al medio día será la hora de dormir. Estas actividades dependerán principalmente del acceso al sitio (barreras invisibles) además de la juventud, vitalidad o necesidad económica para consumir droga (su único estímulo para trabajar). Esta rutina puede variar un poco en los adultos mayores quienes son en su mayoría alcohólicos y establecen dinámicas más cerca a los sitios donde venden el chirrinchi o alcohol etílico (que consumen con frecuencia) su motivación es despertarse a las tres de la mañana porque es el horario en que se cierran los establecimientos que los expenden. Así despiertan consumen y empiezan su jornada laboral en los mismos oficios antes mencionados).

Si se tiene en cuenta el concepto de Munevar:

... la gestión pública va directamente asociada al logro de resultados a través de procesos dinámicos, integrales, sistemáticos y participativos, que en su conjunto articulen la eficiente planificación y ejecución de las políticas públicas, haciendo el respectivo seguimiento, control y evaluación de las directrices dadas para el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental y político en la administración distrital, mejorando la calidad de vida y la inclusión social de los habitantes de calle... (2015, p. 5).

Este reto se refleja en la necesidad de ofrecer alternativas diferentes de vida a la población de calle y con algún tipo de adicción, ya que muchas fundaciones de la ciudad han logrado transformaciones personales en población consumidora, sin poderles garantizar un empleo o forma de vida que los aleje de las calle por lo cual es cíclica su lucha de subsistencia.

Además de la situación económica y territorial que gobierna las prácticas sociales de sus habitantes se deben exaltar las divisiones territoriales y los



subgrupos sociales que allí se estructuran el parque comprende de tres segmentos, “el primero se encuentra en la avenida sexta con calle sexta, donde se ubican la venta y consumo del chirimchi y, el segundo segmento entre avenida sexta con calle quinta, y por último avenida séptima con calle cuarta donde se encuentran los expendedores y jibaros (entrevistado).

En la séptima se encuentran las trabajadoras sexuales las cuales a través de escopolamina roban a los adultos mayores ubicados en el parque Antonia Santos ellos son su prioridad, y los adictos a la droga (entrevistada). Las divisiones territoriales visibilizan las constantes disputas por la subsistencia misma ya que es su oportunidad laboral, económica y de sobrevivencia, esta división refleja los subgrupos que son afines por edad (los jóvenes son drogodependientes, los adultos mayores son alcohólicos) por género (las mujeres y la comunidad LGTBI ejercen el trabajo sexual y aunque son consumidores de drogas y alcohol, no es esto lo que los identifica en la calle, por lo general “buscan lo de pagar la pieza” cada noche \$10.000. un sector del parque convoca a la comunidad LGTBI al consumo de heroína, por ese les ve allí). La disputa territorial se presenta esencialmente entre los drogodependientes y los alcohólicos quienes deben luchar-se el espacio de habitar y trabajar. La vida en la calle y las constantes disputas, les representa a los habitantes, sentimientos de incertidumbre por las frecuentes amenazas que delimitan el territorio para trabajar, vivir y dormir, sobre todo este último hecho (dormir) les representa mayor factor de riesgo porque se sienten vulnerables para ser afectados en su integridad física – siendo su vida la que está en peligro cada vez que duermen-

El peligro, la zozobra y la lucha por subsistir, deben ser una oportunidad de política pública que ofrezca o devuelva en el sentido de vida de dignidad y valor por sí mismo que lleve a un reconocimiento personal de su desarrollo, el interés por sí mismo. Se debe hacer uso de los parámetros de UNFPA en la cual se implementan elementos del enfoque de derechos humanos como: el empoderamiento de los actores para su propio desarrollo para lo cual se debe fomentar la participación activa y la inclusión de todo el grupo de apoyo. Se planteara como una meta grupal la reducción de la disparidad que ha vivido -según sea el caso de cada uno-.

---

## Atención integral en salud

Para abordar este segundo elemento de atención en salud se darán a conocer los aspectos más relevantes que manifestaron los habitantes de calle de los parques lineal y Antonia santos de Cúcuta.- es importante destacar que algunos de ellos han sido diagnosticados y otros simplemente manifiestan lo que creen tener. Esta información es muy nutrida para los habitantes de edades mayores y consumidores de alcohol, ya que frente al tema de la salud y enfermedad, los jóvenes y adultos, se mostraron muy reservados en expresar sus enfermedades ya que estas son vistas como debilidades frente al grupo y ante la problemática de disputa territorial todos se muestran sanos y fuertes, aunque en entrevistas fueron explícitos en que no debían decir si padecían alguna enfermedad.

Las indagaciones y abordajes de salud y enfermedad, son muy susceptibles en esta población, ya que implica la prevención a partir del mismo sentido de vida que poseen y las drogas o adicción al alcohol, los envuelve en círculos viciosos de depresión y ansiedad y su vida gira en torno a consecución de recursos para estar consumiendo, esto deteriora su salud física y mental, ya que no es su prioridad la alimentación, la higiene o el ejercicio como aspectos básicos de vida, por lo cual reconocen que sobreviven cada día.

Existe población que es más susceptible de enfermarse como los adultos mayores y alcohólicos, quienes evidenciaron problemas en vías digestivas y enfermedades respiratorias; en jóvenes y mujeres son más frecuentes las enfermedades de transmisión sexual, por esto se plantean tres grandes campos de abordaje para una política pública: la salud mental, la salud sexual y reproductiva y la salud física.

Para Arias y Pamplona (2015):

El estilo de vida del habitante de calle se encuentra mediado por la adquisición de hábitos desfavorables que van en contra del bienestar físico y mental del sujeto y que por ende reduce la calidad de vida de esta población; el estilo de vida de estas personas, en la mayoría de los casos, se debe a factores sociales que han impactado su vida y a la decisión que han tomado desde su subjetividad a incorporar hábitos dañinos que por un lado, desfavorecen es estado de salud, y por el otro refuerzan la exclusión social (p. 37).

La comprensión de esta realidad hace que en primer momento se debe concebir la salud mental como una forma de abordaje integral de la problemática que están padeciendo.

La OMS ha definido como salud mental (2013) al “estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad” y tras el reconocimiento del aumento en la problemática a nivel mundial ha desarrollado diferentes programas que acompañan esta iniciativa de trabajo que intenta disminuir los problemas en esta área de la salud.

Desde el programa de acción para superar las brechas en salud mental (2008) se plantea la necesidad de abordar decididamente los trastornos mentales, neurológicos y por abuso de sustancias que son prevalentes en todas las regiones del mundo y son importantes factores que contribuyen a la morbilidad y a la mortalidad prematura. Los recursos que se han proporcionado para afrontar esta enorme carga son insuficientes, se distribuyen desigualmente y se usan de modo ineficiente. El programa de acción para superar las brechas en salud mental ofrece a los planificadores de salud, a las instancias normativas y a los donantes un conjunto claro y coherente de actividades y programas para ampliar la atención de los trastornos mentales, neurológicos y por abuso de sustancias coherentes.

En la población estudiada se destacan algunos problemas de salud mental como la decadencia emocional, el bajo autoestima, la dependencia al consumo de sustancias embriagantes como el chirinchi, o sustancias psicoactivas –manifiestan en reiteradas ocasiones que esta les provee la fortaleza para estar en la calle y los reconforta de su realidad y ruptura familiar-. Entre las problemáticas más frecuentes de su estado de ánimo se encuentran las relaciones familiares distantes, el rechazo y los constantes fracasos “en todas las esferas de su vida: trabajo, vivienda, autonomía, emociones, etc.” (entrevistada). De la misma manera el plan decenal de salud pública (2012-2021) desarrolla un fuerte énfasis en la atención integral ya que es un mecanismo de que pretende dar respuesta a los problemas de salud pública a nivel nacional y territorial que está evidenciando la creciente problemática de salud mental en la región.

Un segundo abordaje en salud que requiere con urgencia la población habitantes de calle, es la salud sexual y reproductiva, ya que se encontró malas prácticas de trabajo sexual, constantes abusos sexuales, canjes de sexo por droga o alcohol, estados depresivos que terminan en malas relaciones sentimentales, desconocimiento de métodos de planificación –o ignorancia total en el caso de las comunidades indígenas- o falta de acceso al mismo lo que pone en peligro la vida de las personas que compartes estas malas prácticas sexuales que además violenta sus derechos y formas de vida digna. Siendo los derechos sexuales y reproductivos el conjunto de acciones intersectoriales que se orientan a promover las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que permiten el ejercicio libre, autónomo e informado de la sexualidad como un derecho humano, para el desarrollo de las potencialidades de las personas durante todo su ciclo vital, así como de los grupos y comunidades, desde un enfoque de género y diferencial (Plan decenal de salud pública, 2012-2021).

Es importante fortalecer el autoconcepto y la dignificación a fin de empoderar en una vida sexual autónoma y sin daños físico y morales que redunde en calidad de vida y procesos de rehabilitación emocional, social y psicológico tras el fortalecimiento de una sexualidad que respete la vida, la integridad personal y de su pareja, la libertad recreativa, comunicativa, reproductiva, la reproducción, el uso de métodos de planificación, su reconocimiento y respeto (Cáceres, 2004).

Un último elemento de análisis y proposición en la salud es lo relativo a la salud física de los habitantes de calle, la cual es evidente al momento de la interacción con ellos, la calle les ha quitado la oportunidad de satisfacción de elementos tan vitales como su alimentación, vestuario, horas de descanso, aseo personal, ejercicios y todo aquello que preserve su integridad, por ello es casi generalizado el bajo peso, la expresión de dolor por gastritis y úlceras, tal como lo refieren, los problemas como diabetes, cardiovasculares, reflujo, discapacidad física, lesiones por riñas, tuberculosis, y enfermedades respiratorias entre muchas otras que les pueden aquejar y que son desconocidas ya que no consultan al médico, algunos lo saben porque llegaron a la calle con estas enfermedades, otros por atención de urgencias y otros suponen tener estas enfermedades por la sintomatología que presentan –dolores que asocian con úlceras gástricas-.

Reconocer esta fragilidad humana ante la enfermedad debe ser un compromiso urgente al momento de formular una política pública integral que tenga en cuenta la reivindicación del ser desde la apropiación de su cuerpo y el establecimiento claro de un cuidado del mismo. Correa y Zapata (2015) expresan que los habitantes de la calle se presentan ante los ojos de los transeúntes, con toda la crudeza de un modo de vida, que rememora la fragilidad de la condición humana, expresada en la enfermedad, la falta de aseo, la soledad, la locura a veces, la falta de auto cuidado físico y emocional, la agresión, la ausencia de recursos económicos que les garanticen, por ejemplo una vivienda, un trabajo estable, etc. Pero a la vez, también son muestra de la fuerza y de la resistencia ante las inclemencias de las condiciones de supervivencia (p. 143).

Se requieren estrategias integrales que se trabajen de la mano con la salud mental y fortalecimiento integral que les permita disminuir e ir dejando el consumo de sustancias psicoactivas y les permitan crear estilos de vida saludables, al respecto Córdoba et al. (2013) desarrollan un estudio a partir del cuestionario FANTASTIC en el que valoraron el estilo de vida a partir de 10 aspectos diferenciales los cuales pueden ser una ruta en la intervención de habitantes de calle y la mejora de la salud a partir de la incorporación de una vida saludable dese: “1. familia y amigos, 2. asociatividad y actividad física, 3. nutrición, 4. tabaco, alcohol y otras drogas, 5. sueño y estrés, 6. trabajo y tipo de personalidad, 7. introspección, 8. control de salud y 9. Conducta sexual” (p. 7) los cuales se incorporan de manera integral frente a la protección de la salud

### **Responsabilidad social empresarial y movilización ciudadana y redes de apoyo social.**

Un último elemento que debe contener la política pública para habitantes de calle es la corresponsabilidad social en las alternativas de solución, la cual busca crear una apropiación ciudadana frente al problema social que representan los habitantes de calle en la medida en que son vulnerados sus derechos y no pueden más que evidenciar una sociedad compleja, excluyente con altos grados de desigualdad que llevan a sus habitantes a habitar la calle como imposibilidad de vida social. Para Fernández (2004):

Cuando el espíritu colectivo tiene algo que decir, sabe como decirlo y se asegura que habrá alguien quien le oirá, las mejores condiciones para hacer que lo privado se convierta en público pasan por tener como punto de referencia esa ciudad entendida como una metáfora (p. 3).

Este espíritu colectivo está evidenciando una sociedad tan estructurada y habida de tiempo, de ocio, de relaciones que ha llevado a muchas personas a la calle producto de estas violencias estructurales, razón por la cual la transformación misma del habitante de calle, debe ser desde un cambio social de actitud que abra las puertas a la inclusión.

La situación económica es sin duda una de las principales causas de exclusión educativa, de vivienda, lúdica y en general de pobreza extrema que incide en lo familiar y personal de aquellos que hoy habitan la calle tal como lo define (National Coalition for the Homeless, 2009), la falta de vivienda resulta de un complejo conjunto de circunstancias que requieren que la gente elija entre alimentos, refugio y otras necesidades básicas. Sólo un esfuerzo concertado para asegurar empleos que pagan un salario digno, un apoyo adecuado a los que no pueden trabajar, la vivienda asequible y el acceso a la atención sanitaria pondrá fin a la falta de vivienda. Por esto el trabajo no solo debe representar un reto para el habitante de calle, sino para la sociedad misma y el sector productivo de la sociedad, quienes serán vitales en la formación para el Trabajo y la Generación de Ingresos de las personas que abandonen la calle, así mismo el fortalecimiento de la convivencia ciudadana a partir del reconocimiento de derechos, el respeto por la pluralidad, la valoración de las diferencias, la inclusión como forma de vida que enriquece las sociedades.

## **Conclusión**

Analizada la situación social del habitante de calle de la ciudad de Cúcuta, el cual convive en los parques lineal y Antonia Santos, y presenta características propias de su entorno de calle y de su condición por ciclo de vida –edad y género- se propone el fortalecimiento de espacios desde el desarrollo humano, la atención en salud y la responsabilidad colectiva como elementos

fundamentales de una política pública que lleve rehabilitar de una manera integral esta población, quienes lejos de necesitar una acción caritativa como lo manifiesta la secretaría de inclusión social y familia de Medellín “entre más le dé al habitante de calle más lo amarra a ella, es un círculo de muerte”(Gutiérrez, 2013). De igual forma se exalta la necesidad de un acompañamiento político, social y del sector económico, como una solución integral que elimine la represión y propenda por la dignificación del ser.

## Referencias

- Álvarez, J. A. Á. y Maldonado, M. A. C. (2009). La dinámica social y el sistema político. *Criterio Jurídico Garantista*, 1(1).
- Arias, A. L. y Pamplona, J. (2015). Razones de hombres jóvenes habitantes de calle, entre los 20 y 50 años, para continuar viviendo en la calle (tesis de doctorado). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Carvajal, J. C. (2005). Territorio y cartografía. Asociación de proyectos comunitarios. Popayan: Asoproyectos.
- Castro, W. R. A. y Montes, L. S. P. (2013). Rebusque y mendicidad: Muestra de desigualdad y pobreza en Cúcuta, Norte de Santander, Colombia/Odd jobs, and beggars: permanent sample of inequality and poverty in the city of Cúcuta, North Santander, Colombia. *Apuntes del CENES*, 32(55), 165.
- Berbesi, D., Agudelo, A., Segura, C., & Montoya, L. (2012). VIH en habitantes de calle de Medellín. *Rev Fac Nac Salud Pública*, 30(3), 310-314.
- Castro, P., Chapman, R., Gili, S., Lull, V., Micó, R., Rihuete, C., et al. (1996). Teoría de las prácticas sociales. *Complutum extra*, 6(2), 35-48.
- Cáceres, C., Frasca, T., Pecheny, M., & Júnior, V. T. (2004). Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate. Perú: Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Córdoba, D., Carmona, M., Terán, O. E., & Márquez, O. (2013). Relación del estilo de vida y estado de nutrición en estudiantes universitarios: estudio descriptivo de corte transversal. *Medwave*, 13(11). Recuperado en: <http://www.medwave.cl>
- Correa, M. E. y Zapata, J. (2015). La otra ciudad: los habitantes de la calle. *Prospectiva*, (12), 181-204.
- Fernández, P. (2004). El espíritu de la calle, psicología política de la cultura cotidiana. Barcelona: Anthropos Editorial.

- González MA, Blandón D, Quiceno JA, Giraldo Á, Forero C. (2014) Habitar bajo los puentes: vida y muerte; dos formas de comenzar algo. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública* 2014; 32(2): 36-41.
- Gutiérrez, E. (Septiembre de 2013). Ser habitante de calle no es un delito, es una postura. *El mundo*. Recuperado en: [http:// www.elmundo.com](http://www.elmundo.com)
- Holloway, L. y Hubbard, P. (2001). *People and place: the extraordinary geographies of everyday life*. Harlow: Pearson Education.
- Gomá, R. (2002). *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas* (Vol. 7). Barcelona: Icaria Editorial.
- Low, S. M. (2010). *On the plaza: The politics of public space and culture*. Austin: University of Texas Press.
- Ministerio de Salud. *Plan decenal de salud pública (2012-2021)*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co>
- Montealegre, D. M. y Urrego J. H. (2011). *Enfoques diferenciales de género y etnia, acción sin daño y construcción de paz*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Munevar F. Y. (2015). *Análisis de la gestión pública de la política distrital para el habitante de calle en el marco del plan de gobierno de la Bogotá humana en la localidad de mártires, Bogotá D.C. periodo 2014 (tesis especialización)*. Universidad nacional abierta y a distancia UNAD, Bogotá.
- National Coalition for the Homeless. (2009). *¿Why Are People Homeless?* Washington: National Coalition for the Homeless. Consultado en: <http://www.nationalhomeless.org/factsheets/why.html>.
- OMS (2013). *Salud mental: un estado de bienestar*. Recuperado en: <http://www.who.int>
- OMS (2008). *Programa de acción para superar las brechas en salud mental (mhGAP)*. Recuperado en: <http://www.who.int>
- Otálvaro, A. F. T., & Arango, M. E. C. (2015). Accesibilidad de la población habitante de calle a los programas de promoción y prevención establecidos por la Resolución 412 de 2000. *Revista Investigaciones Andina*, 11(18), 23-35.
- Relph, E. (1976). *Place and placeness*. London: Pion Limited.
- Restrepo, A. V., Gómez, L. M. S., Marengo, M. L. C., & Beltrán, A. X. M. (2016).
- Cultura e identidad sobre el consumo de drogas en los habitantes de la calle del municipio de Medellín. *Drugs and Addictive Behavior*, 1(2), 191-199.



Ruiz, J. O, Hernández J. M y Bolaños, L. A. (1998). Gamines, instituciones y cultura de calle. Texas: Corporación extramuros - ciudad y cultura.

Sierra, D. y Carrillo, D. H. (2013). Aproximación jurídica a la problemática de los habitantes de la calle en Bogotá y algunas propuestas hacia su protección. *Temas Socio-Jurídicos*, 32(64), 89-103.

Sotolongo P. L. (2006). La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. *Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*. Buenos aires. Argentina: Clacso.

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas. El enfoque basado en los derechos humanos consultado en <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>.

## Capítulo II

---

# Innovación social en América Latina: una deuda en políticas públicas

Miguel Ángel Morffe Peraza<sup>2</sup>, Neida Coromoto Albornoz Arias<sup>3</sup>,  
Julio César Contreras Velásquez<sup>4</sup>

---

### Resumen

El desarrollo en América Latina se ha convertido en un tema esquivo que lejos de alcanzar los resultados esperados, presenta rasgos de preocupación a pesar del esfuerzo y recursos invertidos. El capítulo analiza las políticas públicas en América Latina para el desarrollo de la innovación social, a través de una revisión bibliográfica de 19 artículos, 1 capítulo de libro, 9 informes y 17 libros. La necesidad de cumplir con las premisas del desarrollo, exige de los gobiernos mayor voluntad y creatividad para responder con las demandas sociales y así sostener los logros sociales alcanzados durante las últimas décadas. La puesta en práctica de la innovación social en la región es una estrategia creativa que debe trascender a simples iniciativas de agencias privadas o de escasos entes públicos y debe evolucionar para convertirse en políticas públicas multidisciplinarias que involucren al ciudadano en un proceso de construcción social inclusivo. **Palabras clave:** Innovación social, políticas públicas, participación ciudadana, pobreza, desigualdad.

---

<sup>1</sup> Capítulo derivado del proyecto investigativo: ¿? Adscrito al Grupo de Investigación ALEF, Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Central de Venezuela); Licenciado en Ciencias y Artes Militares (Academia Militar de Venezuela). MgSc en Fronteras e Integración (Universidad de Los Andes); MgSc en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Central de Venezuela), Especialista en Gerencia Pública (Universidad Nacional Experimental del Táchira). Docente e investigador de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela). Director de la ONG gobernar.

<sup>3</sup> Contador Público, Universidad Católica del Táchira, Venezuela. PhD en Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Córdoba, España. Especialista en Análisis Bursátil y Gestión de Carteras, IEB Bolsa de Madrid, España. Miembro del Grupo de investigación Altos Estudios de Frontera – ALEF, Universidad Simón Bolívar, Colombia. Docente e investigadora de la Universidad Simón Bolívar sede Cúcuta y la Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Venezuela.

<sup>4</sup> Ingeniero Industrial. PhD (c) en Administración. MgSc en Administración de Empresas. Adscrito a Grupo de Investigación Gestión de Innovación y Emprendimiento. Universidad Simón Bolívar, Cúcuta-Colombia.

## Capítulo II

---

# Social Innovation in Latin America: A Debt in Public Policies<sup>1</sup>

Miguel Ángel Morffe Peraza<sup>2</sup>, Neida Coromoto Albornoz Arias<sup>3</sup>,  
Julio César Contreras Velásquez<sup>4</sup>

---

### Abstract

Development in Latin America has become an elusive issue that far from achieving the expected results, presents traces of concern despite the effort and resources invested. The chapter analyzes public policies in Latin America for the development of social innovation, through a bibliographical review of 19 articles, 1 book chapter, 9 reports and 17 books. The need to comply with the premises of development demands from governments greater will and creativity to respond to social demands and thus sustain the social achievements achieved during the last decades. The implementation of social innovation in the region is a creative strategy that must transcend simple initiatives of private agencies or of few public entities and must evolve to become multidisciplinary public policies that involve citizens in a process of inclusive social construction.

**Keywords:** Social Innovation, public policies, citizen participation, poverty, inequality.

---

<sup>1</sup> Capítulo derivado del proyecto investigativo: ¿? Adscrito al Grupo de Investigación ALEF, Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Central de Venezuela); Licenciado en Ciencias y Artes Militares (Academia Militar de Venezuela). MgSc en Fronteras e Integración (Universidad de Los Andes); MgSc en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Central de Venezuela), Especialista en Gerencia Pública (Universidad Nacional Experimental del Táchira). Docente e investigador de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela). Director de la ONG gobernar.

<sup>3</sup> Contador Público, Universidad Católica del Táchira, Venezuela. PhD en Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Córdoba, España. Especialista en Análisis Bursátil y Gestión de Carteras, IEB Bolsa de Madrid, España. Miembro del Grupo de investigación Altos Estudios de Frontera – ALEF, Universidad Simón Bolívar, Colombia. Docente e investigadora de la Universidad Simón Bolívar sede Cúcuta y la Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Venezuela.

<sup>4</sup> Ingeniero Industrial. PhD (c) en Administración. MgSc en Administración de Empresas. Adscrito a Grupo de Investigación Gestión de Innovación y Emprendimiento. Universidad Simón Bolívar, Cúcuta-Colombia.

## Introducción

La apuesta por el desarrollo en América Latina sigue siendo una deuda pendiente a pesar de los esfuerzos y los recursos destinados durante décadas en las cuales la puesta en práctica de modelos exógenos, no ha considerado factores sociales y culturales propios de la región, exhibiendo tan solo la pérdida de confianza y patrimonio. A pesar de los logros económicos en los últimos 50 años y de la estabilidad democrática en la región, no es posible afirmar que los resultados estén beneficiando a la mayoría de sus habitantes.

Si bien la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su informe anual de 2015 señala que los logros sociales de la región son indiscutibles al reducir en un 50% la pobreza desde 1990, este mismo informe subraya que el actual escenario macroeconómico de menor crecimiento y restricciones fiscales pueden poner en riesgo las ganancias en lo social, para lo cual insta a considerar otras medidas alternativas a las cotidianas desde el punto de vista económico.

Para aliviar la exclusión y la pobreza en la región no basta solamente con la intervención del Estado a través de sus políticas públicas, pues los resultados muestran que este enfoque de Desarrollo no está favoreciendo una reconstitución de la cohesión social.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe 2015, destacan el estancamiento en América Latina y los bajos pronósticos de crecimiento en los próximos años, lo cual indica que si la región quiere avanzar, tendrá que recurrir a sus propios motores con una serie de reformas e iniciativas que promuevan las capacidades humanas más allá del uso de los recursos naturales como práctica cotidiana para apuntalar el Desarrollo.

La urgencia de rectificar en la región guarda relación con lo expuesto por Silvia y Díaz (2016) sobre la apropiación del conocimiento y de cómo su transferencia puede contribuir al desarrollo de las sociedades y sus economías en condiciones adversas a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este planteamiento refiere la premura de vincular a la sociedad en la solución de los problemas públicos, no solo como benefactor, sino como actor social que exige mayor participación y solución a sus demandas.

En este sentido la innovación social surge como una estrategia que no solo busca vincular al ciudadano en la solución de sus problemas públicos, sino que promueve una sociedad inclusiva, creando valores sociales y relaciones que permiten consolidar los esfuerzos que realizan los Estados desde sus instancias (Dhesi, 2010). Para que este compromiso logre resultados efectivos, se requiere examinar el papel de la innovación social y el objetivo que persigue como prácticas social, haciendo énfasis en las experiencias en América Latina, así como también, analizar los obstáculos que ha presentado en la región para que las iniciativas exitosas de entes privados se consoliden sean masificadas como políticas públicas en cada instancia de gobierno (Morpeth, 2016).

### **La innovación social como apuesta para el desarrollo**

El desarrollo en América Latina se ha convertido en un tema esquivo para los gobiernos y sus sociedades que a pesar de los avances obtenidos, mantiene una deuda social con millones de ciudadanos que observan con preocupación, las inmensas cantidades de recursos invertidos en modelos que no han logrado cerrar la brecha con los países desarrollados.

De acuerdo a Duryea y Robles (2016) desde 2014, la mayoría de los países en América Latina enfrentan un entorno macroeconómico muy distinto al que prevaleció en los últimos años, con un escenario de menor crecimiento económico y restricciones fiscales que pueden poner en riesgo las ganancias sociales recientes.

Tras la publicación del informe del trigésimo sexto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) el 27 de mayo de 2016 denominado “Horizontes 2030”, en la que se convoca a transformar el modelo de desarrollo de la región debido a los pobres resultados en la disminución de la pobreza y desigualdad, se trazan las siguientes directrices:

El mundo enfrenta hoy la necesidad de cambiar su estilo de desarrollo, que se ha vuelto insostenible. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones

son factores cada vez más visibles y presentes en el debate público. Hay una búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo y una nueva agenda de políticas cuya relevancia y urgencia han sido confirmadas por la evolución reciente de la economía internacional y, en particular, de la región. (p. 15).

Para lograr cumplir con los objetivos de la agenda 2030, el informe recomienda un cambio en el estilo de desarrollo de la región y la implementación de políticas sociales y económicas que deben estar alineadas con un cambio estructural progresivo en el cual se articulen las instituciones y políticas públicas en torno a una transformación de la estructura productiva que logre complementar la sostenibilidad y la igualdad para así poder aumentar los empleos de calidad y la productividad (Ims y Zsolnai, 2014; Shin, 2016). Es por ello que urge considerar nuevas y transformadoras acciones a fin de afrontar los obstáculos y riesgos sociales y económicos que enfrenta América Latina. En este sentido, Cabello y Ortiz (2013) subraya que la administración pública del desarrollo se ha convertido en las últimas décadas en una de las primordiales preocupaciones de los gobiernos tanto de países desarrollados como de economías emergentes o en vías de desarrollo. Estas últimas están obligadas a formular e implementar políticas de desarrollo que sobrepongan sus problemas estructurales de pobreza y contrastadas desigualdades sociales, y aseguren un desarrollo sostenido, equitativo y sustentable a largo plazo. En consecuencia, se hace necesario identificar los múltiples factores que frenan el desarrollo de América Latina, así como evaluar las respuestas efectivas que deben darse en el corto y mediano plazo.

Una de las acciones tendientes a evaluar se refiere a la Innovación como propuesta que de acuerdo a Rodríguez y Alvarado (2008):

Surge del cruce entre diversos procesos, donde la teoría se encuentra con la práctica, donde los innovadores intercambian su experiencia, los patrocinadores financian y arriesgan, las organizaciones públicas y privadas cooperan, el conocimiento científico se complementa con el tradicional que proviene de la propia experiencia, y la necesidad práctica se encuentra con la oferta de conocimiento aplicable. Requiere, por tanto, síntesis de ideas y condensación de alternativas, y conjunción de conocimientos diferentes que puedan complementarse (p. 34).

Si bien esta concepción de innovación ha estado vinculada al desarrollo de nuevas tecnologías y a la creación de nuevos espacios de innovación comercial y productiva, a raíz de los nuevos retos sociales y económicos, se retoma la idea de la innovación social como respuesta a los desafíos que el desarrollo impone para las naciones emergentes (Alijani et al., 2016; Ortega et al., 2016).

La propuesta de innovación social no es nueva, pero sí relevante en los actuales momentos para comprender su trascendencia, tal como lo señala Mumford (2000) cuando se refiere a los planteamientos de Benjamín Franklin en 1780 cuando recomendó hacer pequeñas modificaciones en la organización social de las comunidades para así ayudar a resolver sus problemas cotidianos.

A tal efecto, tomando como referencia el planteamiento anterior, Esquivillas (2013) señala que la reaparición del concepto de innovación social, “abrió un debate y ayudó a crear escenarios nuevos de desarrollo en los que el principal objetivo era el logro de la cohesión social y la mejora sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos” (p. 15).

En consecuencia, “la capacidad de innovar ya no puede considerarse como una destreza individual, ni tampoco como la suma de una serie de aptitudes individuales: debe tomarse como una competencia social compartida por los actores sociales que forman parte de una cantidad” (Engel, 1997, p. 130).

En poco tiempo, la innovación social se ha convertido en una exigencia social que está vigente en los discursos académicos y públicos, tal como lo destaca López (2014) al afirmar que la innovación social se encuentra presente en la esfera académica y pública, a pesar de que la literatura relacionada con la disciplina data de al menos 3 décadas atrás, las publicaciones y exigencias son cada día más frecuentes.

De acuerdo a la Innovation Union (European Commission del 2010/10/6):

La innovación social consiste en encontrar nuevas formas de satisfacer las necesidades sociales, que no están adecuadamente cubiertas por el mercado o el sector público... o en producir los cambios de comportamiento necesarios para resolver los grandes retos de la sociedad...

capacitando a la ciudadanía y generando nuevas relaciones sociales y nuevos modelos de colaboración. Son, por tanto, al mismo tiempo innovadoras en sí mismas y útiles para capacitar a la sociedad a innovar... (p. 5).

Otro aporte es el que señala que la innovación social “son nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones” (Murray, Caulier y Mulgan, 2010, p. 32). Este enfoque es respaldado por Hernández y Sánchez (2014) quienes señalan que la innovación social se fundamenta en provocar cambios en estructuras sociales complejas que le permitan generar mejores condiciones de vida y disfrutar de sus derechos como ciudadanos.

Porsu parte, DelaMaza (2003) sostiene que la innovación social tiene dimensiones tangibles (puestos de trabajo creados, productos, formas organizacionales, etc.), pero tienen también dimensiones intangibles tales como confianza, vínculos, información, desarrollo de las capacidades propias, entre otras.

Dentro de este marco, debido a la complejidad de los fenómenos sociales, la innovación en lo social puede ser conducido por organismos gubernamentales, por iniciativas privadas o motivado por las comunidades, en especial por emprendedores sociales. A pesar de la diversidad de actores que pueden participar para concretar sus objetivos, todos los esfuerzos deben estar encaminados a cumplir una función social. La innovación social son las diversas actividades y servicios innovadores que buscan satisfacer una necesidad social y que son en su mayoría diseñados y ejecutados por organizaciones cuyos objetivos principalmente son sociales (Mulgan, 2006; Rehfeld y Terstriep, 2016).

Aunque existen diversos enfoques sobre este modo de innovar en lo social, ya sea desde el punto de vista económico, tecnológico o de creación de redes o trabajo colaborativo, el punto de encuentro dice que el de la innovación social “es el instrumento que, a la vez, es objeto, meta, aspiración, razón pragmática, valor a descubrir y apuesta por el cambio” (Gurrutxaga, 2013, p. 4).

De igual manera, Jeannot (2016) sostiene que la innovación social no es solamente una nueva medida de política social, sino un acontecer inédito



derivado de la dependencia de la trayectoria que transforma la estructura artefactual posibilitando que la política competitiva se adecue a las exigencias sociales para lograr mayor efectividad. Por tal razón la innovación social considera las realidades sociales como objetivo principal, desarrollando iniciativas que incidan en un cambio de este entorno desfavorable.

Al mismo tiempo, la innovación en lo social se convierte en una herramienta que promueve los valores de equidad y solidaridad a través del trabajo mancomunado de una comunidad en la solución de sus problemas. En este sentido En este sentido Etxezarreta et al. (2015) señalan que la innovación social como idea que resume los valores de la solidaridad y la equidad, entre otros, y promueve la investigación y las acciones que buscan la construcción de una sociedad socialmente inclusiva, para ello, se busca que las innovaciones sociales estén ligadas con valores y prácticas alternativas es donde la participación de las entidades de economía social y solidaria recobre su protagonismo y centralidad.

También la innovación social promueve la participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas locales, brindándole conocimientos y prácticas que permitan configurar nuevos de intervención social y económica. Al respecto Carrizo (2007) señala que entre los aspectos positivos de los programas de ajuste en Latinoamérica uno de los más importantes es la redefinición de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, desde el campo en que se innovan las prácticas sociales. Estas innovaciones se expresan en demandas emergentes de la sociedad civil de participación en los asuntos públicos, en nuevas configuraciones de los derechos ciudadanos, y en la creación de nuevos espacios de resistencia contra los efectos de la Globalización.

En consecuencia la innovación social se presenta como un hecho novedoso que propicia un cambio en la forma de resolver muchos de los problemas sociales, a través de del trabajo grupal que permite transformar la realidad social y generar progreso. En este sentido Astorga (2004) subraya que:

La innovación social es un cambio en la práctica social que ejecuta una comunidad organizada, un proyecto del gobierno local o una organización no gubernamental con el fin de mejorar el impacto en la atención social o en la dinámica productiva del proyecto o práctica social (p. 11).

En concordancia con las reflexiones del Informe Horizontes 2030, Romero (1999) ya había vaticinado la necesidad de nuevos enfoques y estrategias en los procesos de desarrollo en América Latina ante un escenario caracterizado por el síndrome de la fatiga de los donantes o el deterioro en la capacidad de los gobiernos para enfrentar los problemas estructurales de la región. Es por ello que “posiblemente la innovación social sea una respuesta ante esta necesidad ya que permite tanto un mayor protagonismo de los afectados como produce efectos –ad–intra y ad–extra– de las instituciones implicadas” (Morales 2008, p. 436). Así mismo, esto puede contribuir a regenerar los mecanismos y las iniciativas de ayuda al desarrollo.

De igual manera, Asián et al. (2013) enfatizan que los retos económicos son cada vez más de índole social, cuestionando el tradicional modelo de crecimiento basado en la innovación tecnológica. Por ello, la innovación social como respuesta a problemas sociales que el mercado y el sector público no han podido solucionar, va tomando auge en un mundo cada vez más exigente.

En América Latina desde 2004 al 2010, el concepto de innovación social fue tomado por la CEPAL y la Fundación W.K. Kellogg en el cual iniciaron el reto de identificar experiencias innovadoras en diversas áreas tales como salud, deportes, generación de ingresos, trabajo comunitario, entre otros. Al respecto, “el propósito fundamental del proyecto ha sido identificar prácticas innovadoras en el campo social que sirvan de inspiración para los responsables del diseño y la gestión de las políticas públicas” (Rodríguez y Alvarado 2008, p. 13).

Tal como lo refiere Rodríguez et al. (2011), en los cinco ciclos que se llevaron a cabo se presentaron 4.800 iniciativas de 20 países de América Latina y el Caribe y se seleccionaron 72 iniciativas finalistas y 25 ganadoras, considerando cinco importantes cualidades tales como: ser socialmente innovadoras y sostenibles, ser eficientes, tener posibilidades de ser replicadas y asegurar la participación de las comunidades o beneficiarios.

Sin embargo, Rodríguez et al. (2011) señalan que no deja de ser incongruente que la mayor parte de las innovaciones sociales mostradas en el proyecto, son el resultado de la réplica creativa de innovaciones que han tenido lugar en otras esferas o en otros proyectos, ya que no son portadores de ideas completamente originales, aunque su innovación sea en-

dógena, sino que aplican y adaptan varios conocimientos, de manera creativa, a un problema particular bien identificado.

A pesar de que no existen modelos estándar para evaluar los impactos de las innovaciones sociales, algunas aproximaciones indican considerar factores no solo cuantitativos sino además cualitativos a fin de mejorar la receptividad y confianza en estos procesos por parte de los ciudadanos. En este sentido Arcos et al. (2015) sostienen que:

En el caso latinoamericano habría que averiguar qué métodos se ajustarían mejor a la realidad de la región y que permitan evaluar el impacto real de la innovación social, de acuerdo con las realidades de cada uno de los países que la conforman, no sólo en términos cuantitativos, sino cualitativos (p. 97).

La innovación social en América Latina aún está emergiendo con los obstáculos propios de una sociedad y un sistema reacio a desarrollar sus capacidades. Las escasas iniciativas privadas y de instituciones públicas implementadas requieren de la intervención del Estado y sus instituciones. En este sentido Marulanda y Trancedi (2010) subrayan que por loable que sea la participación de las ONG y de otras entidades del sector privado, la inequidad, discriminación, exclusión y falta de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe, difícilmente podrán superarse sin la participación del Estado.

Otros de los argumentos que se esgrimen para la práctica de la innovación social se refieren a la pérdida de capacidad del Estado en brindar el bienestar y la seguridad social de sus habitantes, razón por la cual Leadbeater (1997) sostiene que la innovación social puede responder más eficazmente a una serie de problemas sociales en donde el Estado ha sido incapaz de actuar.

Una debilidad que presenta la innovación social en América Latina se refiere a la desaprobación que se tiene sobre la capacidad de los grupos sociales menos favorecidos al momento de desplegar iniciativas en su comunidad. Al respecto Jara (2009) sostiene que se espera que las propias comunidades sean las protagonistas de la innovación, vinculada a sus prácticas sociales, sin embargo, en la región persiste la percepción negativa del potencial creativo de las comunidades pobres.

En consecuencia para que las iniciativas de innovación social en la región incidan en la disminución de las fallas estructurales, deben masificarse y brindarle el respaldo institucional que requieren. Los proyectos llevados a cabo por la CEPAL desde su planificación, ejecución y evaluación se dieron en un plazo de 5 años aproximadamente, lo cual es tiempo suficiente para que el Estado lo reconozca y reproduzca en otras regiones a través de programas que se conviertan en política pública.

### **La innovación social como una política pública en América Latina**

El rol de las políticas públicas ha evolucionado en torno a las exigencias y necesidades del escenario social, económico, político, cultural e institucional en el cual desarrolla su función. La exclusividad decisoria de los gobiernos para diseñar e implementar las políticas públicas en el siglo XX, ha dado paso en el siglo XXI, a la participación de diversos actores a fin de crear consenso y legitimar las acciones que emprendan cualquier sociedad democrática.

Estas acciones van más allá de simples documentos y asignaciones presupuestales, pues como lo señala Torres y Santander (2013), las políticas públicas deben materializar la acción del Estado y crear un puente visible entre el gobierno y el ciudadano. De igual forma, estas apuestas socio-políticas buscan resolver problemas públicos concretos y solventar necesidades colectivas que son definidas por la misma sociedad, de esta manera, las políticas públicas juegan un rol fundamental en la construcción de la realidad social.

Cuando se destaca la importancia de la innovación social en la transformación de la realidad social adversa, el estudio de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad de Chile (2012) señala que la innovación no debe considerarse como la simple generación de nuevas ideas sino como la modificación de procesos o modelos existentes de manera exitosa en un contexto local. Este proceso requiere de la participación ciudadana y la posibilidad de escalamiento y replicabilidad en otros contextos, así como también, el potencial de transformarse en políticas públicas y de esta manera fortalecer los procesos democráticos.

Tal como lo refieren Rodríguez y Alvarado (2008), en la cuarta fase de la innovación social, lo clave es la diseminación de las innovaciones y su transformación en políticas públicas a escala local, regional, nacional o internacional. Bajo este criterio, los proyectos de innovación social deben trascender a las ideas creativas y convertirse en acciones construidas por los gobiernos y las sociedades.

Para lograr la práctica compartida de la innovación en lo social, la agencia pública de innovación social danesa Mindlab, propone cuatro caminos principales para que las administraciones públicas se conviertan en facilitadores de la innovación social: adoptar un enfoque sistemático para la renovación del sector público; capacitar a las personas a innovar en todos los sistemas de gobierno; orquestar procesos de co-creación con los ciudadanos, las empresas y las entidades sociales; y centrarse en liderar la innovación en lugar de administrar organizaciones.

En consecuencia, las instituciones públicas no están aisladas de su entorno, conviven y son parte de él, interactuando y proveyendo tanto recursos como demandas. Al respecto Brugué et al. (2014) puntualizan que las administraciones públicas reflejan el mundo que las rodea y, simultáneamente, anhelan transformarlo, de manera que sus vínculos con el contexto social y económico son muy estrechos.

Por ello destacan que las razones que justifican la necesidad de modernizar la administración pública no se encuentran únicamente en sus ajustes internos sino, sobre todo, en los retos de un entorno en profunda transformación (Windrum et al., 2014).

Asimismo, en América Latina las innovaciones en el campo social a menudo han surgido por iniciativas privadas o de las comunidades en condiciones adversas, en entornos en los que el mercado no ha ofrecido alternativas ni el sector público ha respondido a las necesidades y reclamos de la población. Por este motivo Rodríguez y Alvarado (2008) señalan que, muchas veces su puesta en práctica encuentra obstáculos al intentar trascender el ámbito local en que se originan o multiplicar el número de beneficiarios. Para ello los encargados de formular e implementar las políticas públicas deberían vincularse con estas innovaciones, facilitar su concreción y recoger sus aportes.

Por su parte Schweinheim (2012) señala que muchas de las prácticas de políticas públicas presentadas en las reformas de los Estados en América Latina a fines de la décadas de los noventa, fueron mostradas como innovaciones pero sin implicaciones reales en lo social, por lo que subraya que:

Desde hace diez años estamos asistiendo a una nueva matriz de políticas públicas en América latina. El ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades no sólo con respecto al período neoliberal previo sino también con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales. Las políticas sociales de combate a la pobreza, la indigencia y la exclusión, con carácter cuasi universal y apoyo a las demandas postergadas de pueblos originarios, sectores sociales desfavorecidos y minorías discriminadas, constituyen una novedad propia de este período inaugurado en el 2000 (p. 53).

A pesar de que muchas de las iniciativas de innovación social han prosperado en entornos académicos y organizaciones privadas, Echebarría (2008) considera que la innovación social puede fortalecer los valores en torno a la cooperación, la solidaridad o el bien común y en la mejora material de los niveles de bienestar de la población.

También el informe de la Fundación COTEC 2016 expone que muchas innovaciones sociales han ocurrido como resultado del azar o de procesos accidentales u orgánicos que resultan en nuevas ideas que luego son adaptadas por las administraciones públicas, pero destaca que la innovación social en el sector público también puede ser un proceso organizado.

Igualmente, la réplica creativa de las iniciativas privadas o sociales, se puede lograr por varias vías, tal como lo describe Bernal (2014) quien señala que por una parte, los gobiernos pueden convertir estas experiencias en programas gubernamentales y políticas públicas, luego de analizarlas y evaluarlas en profundidad. Este proceso es poco frecuente, pero existen ejemplos que demuestran que esto es posible.

Por su parte, Bernal (2014) subraya que no son muchos los casos de nova-

ciones surgidos desde los gobiernos, y esto no se debe a la ineptitud de los gobiernos, ya que la innovación implica un proceso de ensayo y error, no siempre exitoso, el cual es un riesgo que no es fácil de asumir en el seno de un gobierno. Además, el desarrollo y consolidación de una innovación social implica, generalmente, tiempos que exceden los períodos gubernamentales.

De igual manera, las organizaciones públicas presentan debilidades al momento de diseñar e implementar programas colaborativos que demandan mayor apertura por parte de los gobiernos, razón por la cual se exigen cambios organizativos tal como lo describen Conejero y Redondo (2016) al señalar que las insuficiencias que han mostrado los modelos burocráticos y la Nueva gestión Pública para hacer frente a los complejos problemas sociales han obligado a los gobiernos a profundizar en modelos de gobiernos abierto que permitan la participación de los ciudadanos y una interpretación de la realidad social. Igualmente señalan que muchas de las prácticas de innovación social implementadas por los gobiernos en América Latina, están ideologizadas debido a la visión de la función del Estado, el mercado y la sociedad en la construcción del bien común.

No obstante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su blog sobre innovación social refiere que:

Hoy en día existen ejemplos que muestran que ésta puede ser impulsada por los gobiernos a través de políticas públicas que fomenten la equidad e inclusión social, y al mismo tiempo estimulen el crecimiento económico. Igualmente, el proceso puede involucrar a las universidades y centros de investigación que generan nuevos conocimientos y tecnologías, así como a los mercados, empresas y nuevos emprendimientos que movilizan sus recursos para generar y escalar innovaciones (<http://blogs.iadb.org>).

De igual manera, a través de la puesta en práctica de políticas de innovación social, los gobiernos pueden generar nuevas relaciones sociales y de poder, que pueden crear valores sociales y mayor sentido de pertenencia tal como lo reseñan Moulaert et al. (2013) al señalar que la innovación social puede cambiar las dinámicas de relaciones, incluyendo las de poder, al mejorar las relaciones sociales y el empoderamiento de los ciudadanos. El desafío para América Latina es convertir en políticas públicas las iniciativas exitosas de

innovación social y promover una cultura ciudadana que permita su masificación como solución para la disminución de problemas como la pobreza, la desigualdad, la inseguridad por citar algunos.

Asimismo, Marulanda y Trancedi (2010) señalan que América Latina es una explosión de creatividad e innovación social, donde la clave y posibilidad de sostenibilidad reside en la participación activa de la comunidad beneficiada, asegurando que esta se convierte en un actor de su propio bienestar y no solo en un receptor pasivo de beneficios.

## **Conclusiones**

Los desequilibrios económicos que ha presentado América Latina durante la última década, inciden en las proyecciones establecidas para cumplir los objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, sobre todo en lo que refiere a cerrar las significativas brechas de pobreza y desigualdad en la región. El actual modelo de desarrollo destaca síntomas de fatiga debido a la incapacidad del Estado para incidir en los entornos socio-económicos adversos, así como la pérdida de dinamismo y tensiones causadas por los pobres resultados de las políticas públicas implementadas. Para ello se impone la necesidad de evolucionar en las prácticas sociales y económicas que brinden al ciudadano menos favorecido, la capacidad de involucrarse en la solución de sus problemas, así como también participar en el proceso de decisión de los temas que le son vinculantes y que por derecho le competen.

La aparición de la innovación social como práctica que promueve la participación de las comunidades en la solución de sus problemas, exige además de la colaboración de sus habitantes, la intervención del Estado y sus instituciones a fin de que las mismas no subsistan como simples experiencias exitosas y se universalicen a través de políticas públicas que incidan en la disminución de la pobreza y la inequidad.

La complejidad de los problemas sociales en la región demanda de mejores y creativas soluciones a través de la práctica de la innovación social, considerando que las mismas no deben limitarse a simples iniciativas sociales sin el sostén organizacional e institucional que requieren para convertirse en políticas públicas, así como también contar con una visión global e integral de los problemas y soluciones.



La experiencia de proyectos como el realizado por la CEPAL a partir de 2004, así como de instituciones privadas, debe servir de ejemplo a los gobiernos en la región no solo para ser replicadas, sino para incentivar a través de acciones públicas, la creatividad y la innovación social como una práctica social que promueve su bienestar.

Es por ello que la visión reduccionista como se ha planteado la innovación social en la región, debe transformarse y evolucionar hasta masificarse y convertirse en una política de Estado que trascienda a los límites de cada período de gobierno.

A pesar de los obstáculos que presenta la innovación social en la región, se debe pasar del discurso académico, la retórica política y la iniciativas privadas a acciones multidisciplinarias e integrales para que las políticas que se diseñen, materialicen un vínculo entre el Estado y lo sociedad lo suficientemente fuerte para legitimar su acción y mejorar su efectividad ante los escasos resultados mostrados hasta el presente. La réplica de iniciativas de innovación social debe transitar por un proceso donde la creatividad y motivación sean el pilar fundamental de la participación y empoderamiento.

América Latina es una región proclive a la creatividad e innovación social con recursos y capital humano que exige el debido apoyo gubernamental a través de políticas públicas para impulsar su investigación y perfeccionamiento. El difícil escenario de Desarrollo que exhibe la región, demanda de la puesta en práctica de la innovación social como parte de las políticas públicas en cada una de las instancias de poder.

## Referencias

- Alijani, S., Luna, A., Castro-Spila, J., & Unceta, A. (2016). Building Capabilities through Social Innovation: Implications for the Economy and Society. In *Finance and Economy for Society: Integrating Sustainability* (pp. 293-313). Emerald Group Publishing Limited.
- Arcos, C., Suárez, M. y Zambrano, S. (2015) Procesos de innovación social (IS) como fuente de transformación social de comunidades rurales. *Revista Academia y Virtualidad*, 8(2), 85-99.
- Asián, Fernández y Montes (2013). Más allá de la RSC: hacia un nuevo paradigma de desarrollo a través de la innovación social. *Prisma Social*:

revista de ciencias sociales, (10), pp. 1-30.

Astorga, E. (2004) Innovación social. Concepto, criterios y variables. Documento preparado para el proyecto Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, inédito.

BID (2015). Panorama de efectividad en el desarrollo 2015. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC: BID

BID (2016) 7 innovaciones sociales en América Latina que debes conocer. Artículo en Blog del Banco Interamericano de Desarrollo.

Consultado el 30/11/16. Recuperado en: <http://blogs.iadb.org/?s=innovaci%C3%B3n+social>

Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014) Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Reforma y Democracia*, (59), pp. 5-34.

Cabello, A. y Ortiz, E. (2013) Políticas públicas de innovación tecnológica y desarrollo: teoría y propuesta de educación superior. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 20(61), pp. 135-172.

Carrizo, L. (2007). *Gestión Local del Desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Conejero, E. y Redondo, J. (2016) La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (15), pp. 16-34.

De La Maza, G. (2003) Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile. *Reforma y Democracia*, (26), pp. 1-15.

Dhesi, A. S. (2010). Diaspora, Social Entrepreneurs and Community Development. *International Journal of Social Economics*, 37(9), 703-716.

Duryea S. y Robles, M. (2016). Realidades y Perspectivas. *Pulso social en América Latina y el Caribe 2016*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Echebarría, J. (2008) *El Manual de Oslo y la innovación social*. *Arbor*, 56(732), pp. 56-82.

Engel, P. (1997). *La organización social de la innovación. Enfocando en/ sobre la interacción de los agentes involucrados*. Santiago de Chile: KIT Press, Royal Tropical Institute.

Esguevillas, J. (2013) *Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina*. Programa URB-AL III. Diputación de Barcelona, España.

Etzezarreta, E., Etzezarreta, A., Zurbano, M. y Estensoro, M. (2015) Inno-

vación Social, Políticas Públicas y Economía Social y Solidaria. Papeles de Economía Solidaria. Bilbao. España.

Fundación COTEC. Informe 2016 sobre educación, innovación, innovación social y financiación a la innovación. Consultado el 25/11/2016.

Recuperado de: <http://www.idi.mineco.gob.es>

Abad, A. G. (2013). No todo es innovación social. *Revista Iberoamericana de Argumentación*, (7), 1-14.

Hernández, I. y Sánchez, O. (2014). Innovación social abierta en el diseño de una política y estrategia de formalización sostenible: un caso colombiano de gobierno colaborativo. *Investigación y Reflexión*, 22(2), 47-61.

Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. Ciudad de México 23 al 27 de mayo de 2016.

Ims, K. y Zsolnai, L. (2014). Ethics of social innovation. *Society and Business Review*, 9(2), 186-194.

Innovation Union (2010) A Europe 2020 Initiative. Consultado el 20/10/2016.

Recuperado en: [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm)

Jara, C. (2009) Innovaciones sociales y tecnológicas en el nuevo modelo de desarrollo en los territorios rurales. *Comunicar*, 5, 6-25.

Jeannot, F. (2016) La innovación social en Commons. *Análisis Económico*, 31(76), 141-165.

Leadbeater, C. (1997) *The rise of the social entrepreneur*. Londrés: Demos.

López, G. (2014) Innovación: lo social le es inmanente. *Investigación y Reflexión*, 22(2), 123-158.

Marulanda, N. y Trancedi, F. (2010). De la innovación social a la política pública.

*Historias de éxitos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mindlab. Frontpage. Consultado el 15/11/2016. Recuperado en: <http://mindlab.dk/en/find-inspiration/>

Morales, A. (2008) Innovación social: una realidad emergente en los procesos de desarrollo. *Revista de Fomento Social*, (63), 411-444.

Morpeth, L. (2016). Innovation in Social Welfare and Human Services. *Journal of Children's Services*, 11(1), 85-86.

- Moulaert, F., MacCallum, D. y J. Hillier (2013) “Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice”, in Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. and Hamdouch, A., *The International Handbook on Social Innovation, Collective action, Social learning and transdisciplinary research*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK.
- Mulgan, G. (2006) *The Process of Social Innovation*, in “Innovations. Technology, Governance, Globalizations. Boston: MITpress.
- Mumford, M. (2002) *Social Innovation: Ten Cases from Benjamin Franklin*; *Creativity Research Journal*, (14), 253-266.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. y Mulgan, G. (2010) *Social innovator series: ways to design, develop and grow social innovation. The open book of social innovation*. Consultado el 25/10/2016. Recuperado en: [www.socialinnovator.info](http://www.socialinnovator.info)
- Ortega, S., Furr, N., Liman, E. y Flint, C. (2014). *The science of social impact innovation: How to deliver more impact through innovative business models*. *International Journal of Innovation Science*, 6(2), 73-82.
- PUCC (2012) *La innovación social en Chile y el rol del Estado en su Desarrollo*. Escuela de Administración. Santiago de Chile.
- Rehfeld, D. y Terstriep, J. (2016). *Coping with Social Innovation Dilemmas: An Exploratory Study of Middle Range Theory*. In *Finance and Economy for Society: Integrating Sustainability* (pp. 349-360). Emerald Group Publishing Limited.
- Rodríguez, A. y Alvarado, H. (2008) *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, L., Bernal, M. y Cuervo, L. (2011) *Innovación social y desarrollo económico local*. Serie políticas sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Romero, J. (1999) *La cooperación al desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante*. *Revista de Fomento Social*, nº 216, octubre–diciembre, pp. 443–473. Universidad de Loyola, Andalucía, España.
- Scheweinheim, G. (2012) *Innovación en políticas públicas y administración del Estado para el Desarrollo con equidad*. *Voces en el fénix*, 3(17), 50-57.
- Shin, C. (2016). *A conceptual approach to the relationships between the*

social economy, social welfare, and social innovation. *Journal of Science and Technology Policy Management*, 7(2), 154-172.

Silvia, D. y Díaz, G. (2016) Innovación social. Una política pública que impacta en la Gobernanza y mejoramiento de la calidad de vida regional en Colombia. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP 03-05 octubre 2016.

Torres J. y Santander, J. (2013) Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre el Estado y la ciudadanía. Bogotá: IEMP.

Windrum, P., Schartinger, D., Rubalcaba, L., Gallouj, F. y Toivonen, M. (2016). The co-creation of multi-agent social innovations: a bridge between service and social innovation research. *European Journal of Innovation Management*, 19(2), 150-166.

# Política pública en empleo

Marcos Rodrigo Cerda Carrasco<sup>2</sup>, Pablo José Pérez Herrera<sup>3</sup>,  
Mauricio Pernía Reyes<sup>4</sup>, Samuel Leonardo López Vargas<sup>5</sup>

---

### Resumen

Las crisis económicas afectan principalmente a la población trabajadora de un país, pues bajo el esquema empresarial tradicional uno de los principales costos es el laboral, y a su vez, la reacción inmediata de estos es la reducción de puestos de trabajo o la no creación de nuevos. Bajo esta lógica los actores sociales afectados (trabajadores) han optado por buscar formas de generar ingresos ejerciendo actividades laborales bajo esquemas de autonomía (no dependencia), prestación de servicios bajo formas de derecho civil (arrendamientos de servicios), siguiendo modelos de la economía solidaria (cooperativas de trabajo) o usando las tecnologías de la comunicación e información para prestar servicios sin la intermediación de un empleador. Esto se ha convertido en una oportunidad para el sector empresarial, quien ha visto en estas nuevas formas de empleo un nicho del cual extraer a las tradicionales relaciones de trabajo del ámbito protector de las normas laborales. El reto pues, para el Estado, se encuentra en generar medidas especiales de protección (políticas públicas dirigidas al empleo) que estén en armonía con los nuevos esquemas de trabajo y a su vez abarque a quienes quedan por fuera de la protección laboral. El presente artículo de reflexión pretende conocer los pasos que han marcado el surgimiento de la política de empleo a nivel global y a su vez reconocer su aparición en el contexto colombiano.

**Palabras clave:** Desempleo, trabajo dependiente, nuevas formas de empleo, políticas públicas, trabajo decente.

---

<sup>1</sup> Capítulo de revisión resultado del proyecto “Estudio comparativo de la tercerización laboral aplicada a los contratistas instaladores de tv por cable e internet en Colombia en relación a los trabajadores del mismo sector no tercerizados en la República Bolivariana de Venezuela” con código C2031470216. Grupo de Investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta. Fecha inicio: Febrero 2016, fecha fin: Diciembre de 2016.

<sup>2</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. MgSc en Derecho del Trabajo. Especialista en Derecho Administrativo. Autor responsable de correspondencia: m.cerda06@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>3</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. Esp en Derecho de la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho Administrativo Iberoamericano. Esp en Derecho Administrativo, Esp en Gerencia Pública.

<sup>5</sup> Estudiante de Derecho de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta (Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Laboral de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, Colombia.

---

## Public Policy on Employment<sup>1</sup>

Marcos Rodrigo Cerda Carrasco<sup>2</sup>, Pablo José Pérez Herrera<sup>3</sup>,  
Mauricio Pernía Reyes<sup>4</sup>, Samuel Leonardo López Vargas<sup>5</sup>

---

### Abstract

The economic crises affect mainly the working population of a country, because under the traditional business scheme, one of the main costs is labor and, in turn, the immediate reaction of these is the reduction of jobs or not the creation of new. Under this logic, the affected social actors, (workers) have opted to look for ways to generate income by exercising work activities under a scheme of autonomy, (non-dependency) provision of services under civil law (leases of services) following models of solidarity economy (Labor cooperatives) or using communication and information technologies to provide services without the intermediation of an employer.

This has become an opportunity for the business sector, whom have seen in these new forms of employment, a niche from which to extract traditional labor relations from the protective environment of labor standards.

The challenge is then for the State to create special measures of protection, (public policies aimed at employment) that are in harmony with the new schemes of work and, in turn, cover those who remain outside the labor protection. This article reflects on the steps that have marked the surge of employment policy at the global level and, in turn, recognize their emergence in the Colombian context.

**Keywords:** Unemployment, dependent work, new ways of employment, public politics, decent job.

---

<sup>1</sup> Capítulo de revisión resultado del proyecto “Estudio comparativo de la tercerización laboral aplicada a los contratistas instaladores de tv por cable e internet en Colombia en relación a los trabajadores del mismo sector no tercerizados en la República Bolivariana de Venezuela” con código C2031470216. Grupo de Investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta. Fecha inicio: Febrero 2016, fecha fin: Diciembre de 2016.

<sup>2</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. MgSc en Derecho del Trabajo. Especialista en Derecho Administrativo. Autor responsable de correspondencia: m.cerda06@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>3</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. Esp en Derecho de la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho Administrativo Iberoamericano. Esp en Derecho Administrativo, Esp en Gerencia Pública.

<sup>5</sup> Estudiante de Derecho de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta (Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Laboral de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, Colombia.

## Introducción

Históricamente los malos periodos económicos van de la mano con el problema del desempleo y justifican a su vez la activación de mecanismos tuitivos por parte de los gobiernos a los fines de evitar mayores afectaciones en la población trabajadora. De esta manera han surgido ordenamientos laborales encaminados a proteger a los trabajadores dependientes. Sin embargo, los cambios en los modelos económicos, así como las modificaciones en la creación de nuevas formas de empleo por parte de los actores sociales (sector empleador tradicional) han extraído de ese ámbito a buena parte de la población actualmente llamada ocupada. Esto ha llevado al surgimiento de medidas protectoras de mayor cobertura y que han venido tomando la forma de un ordenamiento complementario al laboral, denominado “de empleo”, que busca principalmente comprender el fenómeno del desempleo para lograr erradicarlo o por lo menos, minimizarlo.

El empleo es el principal medio para la distribución de rentas o beneficios del desarrollo, lo cual hace del trabajo el recurso económico más importante de la economía capitalista. “La demanda de trabajo indica la capacidad de absorción de la mano de obra dependiente, en calidad de asalariado o independiente en forma de trabajadores por cuenta propia” (Chen, 1998, p. 93). En tal sentido es importante resaltar que en Colombia:

Entre julio de 2015 y el mismo mes de 2016, los ocupados se redujeron en más de 102 mil personas, las cuales estaban ubicadas en las principales ciudades y áreas metropolitanas del país. En el mes de julio el comportamiento estacional eleva la tasa de desempleo; en dicho mes de 2016 se acentuó esta tendencia, aun así la tasa de desempleo se mantiene en un dígito. Para el mes de referencia, 2 millones 370 mil personas se encuentran desempleadas a nivel nacional y 21 millones 700 mil desempeñan alguna labor remunerada o no por al menos una hora a la semana. La participación laboral, indicador de oferta, pasó de 64,0% a 63,6% entre julio de 2015 y julio de 2016 y la tasa de ocupación, indicador de demanda laboral pasó de 58,4% a 57,3% en el mismo periodo. Es decir, de cada 100 personas que tienen edad para trabajar, cerca de 57 están ocupadas.

El ritmo de generación de empleo se reduce. La tasa de ocupación



cae por debajo de la caída de la participación laboral, acentuando la tasa de desempleo nacional, pasando de 8,8% en julio de 2015 a 9,8% en el mismo mes de 2016 (Ministerio del Trabajo, 2016).

Entre los orígenes del desempleo pueden citarse varios factores, íntimamente relacionados, como por ejemplo, la baja productividad, poca formación de los trabajadores, baja promoción y participación de algunos sectores de actividad, como el terciario, entre otros, pero destaca, en primer lugar, el crecimiento de la tasa de actividad, esto es, la incorporación de personas a la fuerza de trabajo y, en segundo lugar, la incapacidad del sector productivo de absorber a los nuevos trabajadores. Con el agravamiento que el Estado ofrece una deficiente protección a los desempleados, en otras palabras, podría sumarse a estos elementos la ineficacia del Estado de brindar medidas suficientes de protección social para las personas que se encuentran en situación de desempleo.

### **Una nueva idea: las políticas públicas y la política de empleo**

Para lograr una comprensión adecuada de la política de empleo se hace necesario acudir a las definiciones de la política pública como género necesario del que deviene la primera. En este sentido, existen diversas posiciones en cuanto a su delimitación conceptual, dentro de las que se encuentran aquellas que señalan que son “el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada (Laswel, citado por Deleón, 1997). En otro orden de ideas refiere Salazar (1995) que las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas” (p. 30). Tomando en cuenta estas ideas, queda claro que se trata del conjunto de decisiones producidas en el marco de la planificación gubernamental que llevan a cabo los actores políticos que representan un país determinado en atención a los principales problemas que logran identificar y que aspiran solucionar.

Es decir:

(...) toda política pública se hace con un fin determinado, específico y concreto: para solucionar problemas, pues -como una caja de herramientas- es muy útil para componer situaciones y es la metodología ideal para arreglar entornos o ambientes torcidos.

Concebidas así, las políticas públicas son una alternativa real para mejorar la calidad de vida de un grupo específico de ciudadanos pues es la forma más apropiada -y hasta ahora la más comúnmente utilizada- para transformar la realidad, es decir, ellas, son los dientes necesarios para que las buenas intenciones puedan cambiar el ámbito social, de un estado “A” a uno “B”, en donde -se supone- que este último (“B”) es mejor que el estado inicial (“A”) (Salazar, 1995, pp. 48-49).

El fin máximo del Estado es, entonces, conseguir el bien común basándose en principios de equidad, igualdad y justicia. Para lograr este fin, sin duda, tiene que estudiar cuáles son sus necesidades, proyectarse una estrategia, aplicarla y realizar una evaluación de los resultados obtenidos de esta meta; a estos pasos, vistos de manera simple, se les llama política pública. El fin de la política pública consiste en delimitar los problemas y buscar soluciones con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso y la garantía a servicios que garanticen derechos como la salud, educación, trabajo, seguridad, entre otros. Es por ello que el ámbito de la política pública corresponde generalmente a la rama de la gerencia política, y es aplicable desde lo local a lo regional.

A partir de la nueva concepción del Estado, con el nuevo espíritu del capitalismo, como lo denominaron los autores Boltanski y Chiapello (2002), se explica cómo el Estado liberal ha tenido la necesidad de reinventarse y obtener un nuevo espíritu con el fin de mantenerse como modo de producción dominante del sistema, y es en este contexto que bajo el brazo de la ciencia política y de la administración pública nace la visión gerencial del Estado y en consecuencia de las políticas públicas.

Como se puede observar, la política pública tiene una alta vinculación con la obtención de los fines del Estado, comprendiendo a este como una entidad gerente de los asuntos de gobierno y de sociedad y de allí la importancia del aparato burocrático en el correcto funcionamiento del mismo. Es por ello que existe una gama bastante amplia de políticas públicas que el Estado debe desarrollar para conseguir sus fines, como políticas de salud, políticas educativas, políticas de seguridad, y desde luego, políticas de empleo.

## Conceptualización de la política de empleo

Existen varias definiciones de la política de empleo. La mayoría de ellas apuntan a considerarla como:

El conjunto de actuaciones directas de los poderes públicos sobre las disponibilidades de empleo y las cualificaciones profesionales, así como el ajuste de unas y otras en el mercado de trabajo, o bien aquellas actuaciones que se llevan a cabo sobre los elementos y el funcionamiento del mercado de trabajo a fin de conseguir los objetivos clásicos en materia de cantidad, calidad y forma de ocupación de la población activa (Valverde, 1983, p. 61).

A su vez el catedrático español Palomeque-López (1985) refiere en una de sus obras académicas una clara y completa definición de la política de empleo, siendo que:

La definición al más alto nivel normativo de la política de empleo, que se configura como el conjunto de decisiones, adoptadas en el marco de la política económica general del gobierno, que tienen como finalidad esencial «la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo entre la oferta y demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo» (pp. 32-33).

## Política de empleo

La política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo (Piñeiro, 2014). Se constituye entonces, como la principal herramienta por medio de la cual el Estado puede enfrentar de manera organizada el problema del desempleo y mejorar así las condiciones del mercado de trabajo.

Se observa como la política de empleo se encuentra estrechamente vinculada con el mercado de trabajo, la población económicamente activa (PEA), la vocación productiva, la pobreza, la desigualdad, los niveles de capacitación, el trabajo decente, la producción de un país y en fin todos aquellos elementos que se vinculan a la visión de trabajo como hecho social vital para garantizar el desarrollo tanto de la persona como del país en el que hace vida.

Como primer elemento la política de empleo debe garantizar un trabajo para todas aquellas personas aptas para trabajar y que busquen emplearse, en segundo lugar dicho trabajo que el Estado debe garantizar debe ser productivo, es decir, generar suficiente bienestar económico para la persona de acuerdo con las características del mismo y por último debe ser elegido libremente por la persona.

El mercado de trabajo de un Estado específico no se encuentra aislado de las circunstancias, proyectos y metas del Estado en general, esto quiere decir que el mercado de trabajo tiene una estrecha vinculación con la capacidad de un país de alcanzar sus fines, por ejemplo en cuanto al desarrollo de su aparato productivo, su posicionamiento internacional, el bienestar social de sus ciudadanos, el desarrollo del capital humano, intelectual, tecnológico, entre otros, esto debido a que el trabajo es un elemento esencial tanto para la sociedad como para la capacidad productiva de un país.

Es por ello que dentro del conjunto de políticas públicas que establece el gobierno se encuentran necesariamente las políticas de empleo. Comprendiendo pues el concepto de políticas de empleo, puede verse que cada gobierno en la ejecución de sus objetivos a través de las distintas políticas públicas debe mediante las mismas establecer aquellas acciones que se enfocan en el mercado de trabajo, ya sea porque debe crear las condiciones necesarias para brindar a los ciudadanos de todo nivel educativo y económico tengan la capacidad de obtener un ingreso digno con las protecciones de ley como por ejemplo la seguridad social, así como también brindar la protección económica en caso de alguna contingencia o eventualidad se pierda el empleo, y por otro lado debe igualmente garantizar un aparato productivo adecuado para abastecer las necesidades del país, incrementar el producto interno bruto del Estado, garantizar su posicionamiento dentro del mercado internacio-

nal y como fin último elevar la calidad de vida del ciudadano mediante el trabajo disminuyendo los niveles de pobreza.

Para la Organización Internacional del Trabajo (s/f) en su Convenio C122, adoptado en Ginebra el 09 de julio de 1964, la política de empleo que los Estados partes se comprometen en ejecutar debe contar necesariamente con tres elementos. En primer lugar, garantizar que va a existir un trabajo para todas aquellas personas que sean aptas para un empleo y que busquen trabajo. En segundo lugar, dicho trabajo deber ser productivo.

Y por último, el mismo debe ser elegido libremente y por ello los Estados deben crear planes de capacitación y educación adecuados para que el individuo tenga las aptitudes y competencias necesarias para el empleo, sin ningún tipo de discriminación por raza, sexo, religión u opinión política.

A partir de 1980 la visión de los Estados en cuanto a las medidas para disminuir el desempleo era totalmente diferente, pues el mundo se encontraba en un momento en donde el proceso de globalización en nacimiento de la mano con el crecimiento de los procesos tecnológicos, la competitividad de los Estados dentro del concierto internacional era inminente. De esta manera se comprendía que el proceso de industrialización de países en desarrollo vinculaba directamente el empleo con la inversión, especialmente con la inversión extranjera directa, dando especial importancia al sector privado como elemento esencial de la tasa de empleo de un país y en donde el Estado tenía la más limitada participación, solo siendo el garante de la libre oferta y demanda basada en teorías liberalistas.

Sin embargo, los retos de la sociedad globalizada, la crisis económica mundial de comienzo del siglo XXI, los retos referentes a la necesaria conexión entre el trabajo y el medio ambiente, la necesidad de garantizar el empleo de los jóvenes, los retos que presenta la deslocalización, entre otros desafíos, ha hecho necesario para los Estados intervenir en ciertas reglas del juego del mercado que garanticen un empleo decente, basándose en las ideas Keynesianas de la posguerra de los años treinta (Ferrer, 2009).

Como consecuencia de la necesidad de los Estados, las regiones y el mundo de garantizar un crecimiento más equitativo y razonable se crean ini-

ciativas como el marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado adoptado por el Grupo de los 20 (G20) en el 2009 (Fondo Monetario Internacional, 2016) y el pacto mundial para el empleo como producto de la Conferencia Internacional del Trabajo del mismo año. Ambos documentos, en acuerdo de presidentes, sector empresarial y trabajadores, ven la necesidad de la intervención del Estado y de los organismos interestatales de desarrollar y fomentar políticas de empleo que vayan en función de la protección del ciudadano, es decir, brindar protección social ante la inminente necesidad del momento de recuperación económica de los Estados y el crecimiento del mercado de trabajo que principalmente está conformado por jóvenes y mujeres (Organización Internacional del Trabajo, 2009). En ese momento se pudo observar que el empleo decente tendría ante sí los retos propios de una población mundial en crecimiento, países con desaceleraciones económicas y economías emergentes, todos ellos enmarcados en un momento de desarrollo globalizado.

### **Tipología de la política de empleo**

La política de empleo puede ser clasificada inicialmente en activa o pasiva. La primera queda englobada en un conjunto muy heterogéneo de medidas que actúan sobre el mercado de trabajo, con el objetivo de procurar la creación neta de empleo. Una clasificación de las medidas de política activa de empleo en función de sus objetivos podría ser la siguiente: de creación de empleo, de mantenimiento o preservación de empleo y de reparto o distribución de empleo.

Dentro de la clasificación de la política de creación de empleo se encuadran las siguientes medidas: a) política de inserción, b) política de fomento de empleo y c) política de fomento de autoempleo. Junto a estas, debemos mencionar a las políticas de igualdad de oportunidades, que presentan un carácter transversal, por lo que su adecuada realización exige inspirar cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en los distintos componentes de la política de empleo.

Con relación a las medidas de política pasiva, esta asume una nueva dimensión para dar satisfacción al objetivo de lograr la participación de sus destinatarios en el mercado de trabajo, convirtiéndola de este modo

en políticas de inserción social. Se considera que una política de empleo debe ser entendida de manera integral, que comprenda no sólo la generación de empleo sino también la calidad del mismo. Reconociendo que las políticas laborales no bastan para generar empleo, asume importancia la necesidad de reactivación de la demanda de empleo y se establece que si la flexibilidad laboral no está acompañada por un rápido aumento de ésta, se hace necesaria una cobertura apropiada de protección laboral, políticas activas en el mercado de trabajo, apoyo al sector informal y el desarrollo del sistema de protección social.

La clasificación de políticas de empleo activas son aquellas que no solo buscan promover y aumentar la demanda del trabajo decente disminuyendo así el desempleo, sino también busca crear empleos diversos dirigidos a las necesidades propias de la población, como por ejemplo empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrado ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo determinado y con un horizonte de mediano y largo plazo.

Es de resaltar que la tanto las políticas activas como las pasivas son parte de un todo y tienen un mismo fin y es garantizar el pleno empleo en un mercado de trabajo, en donde se aproveche el capital humano de acuerdo a sus aptitudes y en el contexto social, económico, cultural y ambiental en el que hace vida.

### **Políticas de empleo activas**

Basado en las ideas de Keynes, la política de empleo activa nace en Suecia luego de la segunda postguerra, momento en el que la máxima liberalista de “laissez faire, laissezpasser” bajo el pensamiento económico de Adam Smith no da respuesta a los niveles de desempleo de países en recuperación económica. Es entonces cuando el Estado ve la necesidad de reinventarse y brindar protección a través del estímulo de la creación de empleo y la inserción laboral, observando que igualmente estas acciones macroeconómicas serían un impulso para la productividad del Estado y en consecuencia el crecimiento de su competitividad. Las políticas de empleo activas son las que normalmente se conocen haciendo referencia a:

(...) diversos instrumentos y programas con los que se busca alternativa o complementariamente disminuir el desempleo, aumentar el empleo y los ingresos del trabajo, mitigar las consecuencias negativas del desempleo y apoyar a los ocupados en riesgo de desocupación. Las distintas políticas ofrecen diversas vías de lograr estos objetivos, las cuales se basan en un diagnóstico de la raíz del problema que motiva la intervención (Bucheli, 2005, p. 13).

Se puede observar que las políticas de empleo activas son aquellas que no solo buscan promover y aumentar la demanda del trabajo decente disminuyendo así el desempleo, sino también buscan crear empleos diversos dirigidos a las necesidades propias de la población, como por ejemplo empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrado ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo determinado y con un horizonte de mediano y largo plazo.

Las políticas de empleo activas promueven varios programas prioritarios; en primer lugar, se busca cooperar a la búsqueda de empleo y programas de colocación para aquel sector que se encuentra desocupado.

En segundo lugar, promueve la capacitación de los ciudadanos para que puedan obtener un empleo de su preferencia y necesidades, siendo primordial para ello el fomento del capital humano. En tercer lugar, insta al desarrollo del autoempleo, pues se señala la necesidad del apoyo de las pequeñas y medianas empresas con el fin de dinamizar las economías de los Estados fomentando la creación de nuevos puestos de trabajo e incentivando a los emprendedores mediante por ejemplo beneficios fiscales a emplear a individuos en estado de desocupación, siendo apoyo un elemento esencial para las políticas de empleo activas. Por último, buscan que los Estados por iniciativa propia generen empleo.

Dentro de estas políticas activas también existe una subdivisión, distinguiendo entre las políticas de demanda y las políticas de oferta.



Las políticas de demanda son aquellas que están formuladas con el objeto de promover la inserción laboral, por ejemplo mediante incentivos fiscales, económicos, entre otros, y están orientadas especialmente a aquellos grupos vulnerables como por ejemplo las personas con discapacidad, los jóvenes, las mujeres, entre otros. Estas políticas en el modelo americano son llamadas *workfare* americano, que consiste en programas de política de empleo comienzan a implementarse en los años 70 en los EEUU, y pueden caracterizarse básicamente como un tipo de medidas dirigidas principalmente a aquellos individuos y colectivos con riesgos de exclusión social (Novik et al., 2008).

Mediante estas iniciativas el Estado se garantiza además el desarrollo de estas personas que por ciertas limitaciones son objeto de exclusión. Las políticas de oferta tienen vinculación con la capacitación de los trabajadores de un Estado, de manera que tengan la calificación y sean aptos para las necesidades de los empresarios del país, es por ello que vemos que son de suma importancia los planes que buscan formar profesionales tanto universitarios como técnicos con el objeto de obtener fuerza de trabajo competitiva y calificada para los planes de desarrollo del país.

Se puede concluir entonces que las políticas de empleo activas son todas aquellas iniciativas por parte del gobierno para generar empleo, ya sea mediante el trabajo subordinado coordinando la reinserción o capacitando a la población para hacerla competitiva en el mercado de trabajo o fomentando el autoempleo mediante el apoyo al emprendedor, elemento este que la sociedad internacional señala como clave para poder cumplir con las necesidades del mercado de trabajo actual, siendo el gasto público que se utiliza para la aplicación de estas políticas un gasto activo enfocado en servicios públicos de empleo, capacitación profesional, empleo subsidiado, entre otros.

### **Políticas de empleo pasivas**

Por otro lado existen las políticas de empleo pasivas, que están enfocadas en políticas sociales proporcionando subsidios a la población desempleada, estando enfocadas en un momento de una contingencia a corto plazo para que el desempleado no caiga en situación de pobreza en el momento de desocupación. En otras palabras son por lo general políticas puntuales y focalizadas, dirigidas a la fuerza de trabajo más vulnerable y pre-ca-

rio. Lo que las caracteriza es tratar de garantizar un mínimo de recursos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo de las personas sin empleo y minimizar o al menos atenuar los efectos de la insuficiencia de empleos disponibles para dar ocupación a toda la PEA (Neffa, 2011).

El origen de la política pasiva de empleo se remonta a la primera década del siglo XX y nace como acción sindical en Suiza desde donde se creó un seguro de desempleo de carácter voluntario. Esta iniciativa de seguros de desempleo se fue extendiendo en toda Europa y es en una acción sindical inglesa que el seguro por desempleo pasa a ser un plan estatal. Años después el mismo gobierno británico instauraría dentro de sus instituciones, basándose en el modelo Keynesiano, un organismo encargado de gestionar este seguro de desempleo que se convertiría en un aporte de carácter obligatorio para todos los trabajadores activos y cuyas cotizaciones serían parte de un fondo de desempleo (Pérez, 2010).

Puede observarse como las políticas de empleo pasivas constituyen un gasto presupuestario para el Estado debido a que las mismas forman parte de la seguridad social de la población económicamente activa (PEA), es decir, es un gasto pasivo, y en consecuencia de ello debe estar muy bien delimitada, especialmente en cuanto al tiempo de la contingencia, los requerimientos para poder gozar de la misma, la edad de la persona, su formación profesional, su experiencia, debido a que debería estar enmarcada en un tiempo delimitado y preferiblemente corto para no perder su naturaleza protectora ante un momento determinado de desempleo y pase a ser un gasto público de carácter social.

Cabe destacar que las políticas de empleo configuran un todo, es decir, existe una vinculación y una necesaria coexistencia entre las políticas activas y las pasivas, cuando el estado permite un subsidio a los desempleados por ejemplo les permite a ellos aumentar su capacitación mediante programas de políticas activas y de esta manera tener mayores competencias para su reinserción en el mercado de trabajo. Otro ejemplo de la cohesión entre ambas políticas las explica Neffa (2011) cuando señala que si un trabajador hace uso de la política activa de pasantías de formación pero las mismas no permiten finalmente un empleo las mismas solo servirían para ayudar al desocupado y terminaría siendo una política pasiva. Según esto debe

entenderse entonces, cómo los gobiernos deben aplicar ambas políticas de manera concatenada e interrelacionada, de manera que al actuar mancomunadamente logren un verdadero Estado de Bienestar para la PEA.

### **Un nuevo derecho en el marco de la política de empleo: el derecho de empleo**

El derecho de empleo se configura como una rama o subsector del derecho del trabajo, integrado a éste como una de sus áreas temáticas principales. Puede ser definido como el conjunto de normas que se ocupa del régimen jurídico del mercado de trabajo, de los sujetos que operan en él y de las políticas de se desarrollan en su seno (Rodríguez-Piñero, 2003). Su objeto es un conjunto de instituciones y de relaciones jurídicas de naturaleza muy diferente, que tienen como elemento común e integrador el surgir y desarrollarse dentro este mercado.

Es necesario precisar que la relación de empleo no es la única que interesa a esta rama, pues el intercambio de oferta y demanda de trabajo que genera empleo puede organizarse de múltiples formas y no todas ellas son laborales. Además, otras instituciones y relaciones jurídicas que se establecen y se desarrollan en el mercado laboral interesan a esta disciplina jurídica. Así pues, la formación profesional, las políticas de empleo y la gestión e intermediación laboral, entre otras. El derecho de empleo debe analizar el marco jurídico del funcionamiento del mercado de trabajo, que tiene una íntima vinculación con el Estado. Su responsabilidad va a ser la de asegurar la existencia de un mercado que funcione adecuadamente, dotándolo de reglas y de instituciones que faciliten su funcionamiento. La existencia de niveles de empleo y desempleo, la disponibilidad de una mano de obra suficiente y adecuada, son responsabilidades que el Estado asume y que pone en práctica mediante un conjunto normativo extenso y complejo, esto es, a través de la política de empleo.

El trabajo ha existido a lo largo de la historia de la humanidad como medio de subsistencia. Sus modalidades y formas han variado y se han ido adaptando a los cambios que han causado la tecnología y la globalización. El derecho de empleo es una disciplina relativamente nueva que deriva del derecho del trabajo. Este puede ser definido como un “(...) conjunto de

normas que se ocupa del régimen jurídico del mercado de trabajo, de los sujetos que operan en él y de las políticas que se desarrollan en su seno” (Rodríguez-Piñero, 2006, p. 23).

También ha sido definido como:

(...) aquel sector del ordenamiento jurídico integrado por todas las normas jurídicas que, independientemente de cuál sea su procedencia, están llamadas a incidir de modo significativo en el objetivo de dispensar una protección socioeconómica adecuada al empleo, con referencia a determinados colectivos de la sociedad, aquellos precisamente que más necesitados están de ésta (Molina, 2005, p. 63).

De esta definición se puede advertir que el derecho de empleo está dirigido a solucionar los problemas que se presentan en el campo laboral para favorecer a los sectores de la población vulnerables y expuestos a la segregación en este campo, para solucionar los problemas socioeconómicos del mercado laboral. La normativa del derecho de empleo pretende organizar las medidas necesarias para el desarrollo de las políticas de empleo, y que a su vez las mismas sean efectivas para lograr el acceso de la población a los puestos de trabajo que se requieran, en beneficio de la economía y productividad del país y de la sociedad en general. La proliferación de normas, la importancia de las políticas de empleo ante el auge del desempleo, las necesidades que atraviesa el mercado de trabajo, es lo que ha determinado el nacimiento del derecho de empleo como una rama autónoma del derecho.

Los rasgos más importantes de esta sub-rama científica del derecho del trabajo se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Contiene garantías que permiten a las personas participar en igualdad de condiciones en el mercado de trabajo.

Es un derecho de prevención, diagnosticando los problemas del mercado de trabajo, y aportando soluciones a estos.

Es un derecho vivo, en constante transformación.

Es un derecho especial de naturaleza híbrida, que involucra relaciones tanto de derecho público como de derecho privado, esto debido a que está conformado por normas legales emanadas del poder público, y por otra parte en él intervienen sujetos privados.

Se trata de un derecho reconocido a colectivos de la población, más que a las personas consideradas individualmente.

Está dirigido a beneficiar a los más necesitados en materia laboral, como medio para alcanzar la igualdad real. Puede articularse como una rama jurídica autónoma del ordenamiento jurídico (Molina, 2005, p. 28-30)”.

La función del derecho de empleo es manejar un conjunto de instituciones y de relaciones jurídicas que tienen en común el desarrollarse en el mercado de trabajo (Molina, 2005, p. 25). El derecho de empleo tiene como finalidad “(...) lograr la consecución del objetivo de ofrecer un empleo a todas las personas interesadas en ello, tratando de garantizar así mismo, que éste sea libremente escogido por el sujeto y productivo para la comunidad de la que forme parte (Molina, 2005, p. 198)”.

El derecho de empleo está dirigido no sólo a abarcar a la población desempleada, sino que actúa sobre la población económicamente activa. Este derecho pretende:

(...) el relanzamiento del principio de legitimidad procedimental, a través de una actuación que busca la implicación y el acuerdo de sus destinatarios, logrado mediante la participación de sus representantes. Todo ello se traduce en la asunción del acuerdo como método predominante de elaboración de las medidas jurídicas tendentes a dotarlo de contenido (Molina, 2005, p. 183).

Es decir, se trata de un derecho de integración de las necesidades de la población palpando y plasmando la realidad de las situaciones en las normas, para que estas sean realmente efectivas. Conlleva al diálogo social, que invo-

lucra a todos los sectores de la sociedad, para lograr los fines económicos que se persiguen a través de la generación de empleos, y a la vez sensibilizar a la población acerca de este problema, ya que están en juego sus intereses. Esto debe involucrar a todos los sectores laborales del país, a los representantes de los trabajadores, a los representantes de los patronos, a los representantes del Gobierno, a los factores productivos. En cuanto a las políticas de empleo que pueden ser implementadas se puede sugerir tomar como modelo la clasificación realizada por Molina (2005), quien señala las siguientes:

Política de creación de empleo: Esta política debe estar dirigida a la creación de empleo tanto por el sector público, como en el privado. Una de las medidas puede ser el incentivo a los sectores productivos a través del otorgamiento de créditos y financiamientos que permitan la ampliación de los centros productivos y así generar más puestos de trabajo. Por otra parte el Gobierno puede tratar de fomentar la inversión extranjera en el país, lo cual generaría empleos directos e indirectos. Rescatar las empresas que se encuentren en crisis, pero no para acabarlas, sino para reactivarlas y brindar más oportunidades de trabajo.

Dentro de esta se encuentran:

Política de inserción.

Política de fomento del empleo

Política de fomento del autoempleo: el autoempleo ha surgido como una alternativa ante la falta de puestos de trabajo estables.

Sin embargo, el Gobierno debe procurar el apoyo a este sector en el que más que todo ha proliferado la economía informal.

Ha sido muy importante el auge de las cooperativas que han permitido el surgimiento económico de muchas personas, a pesar de que en muchas ocasiones son utilizadas como fachadas para lucrarse a través de la obtención de créditos sin producir nada.

Política de mantenimiento o preservación del empleo:

Dentro de esta se puede mencionar:

Mecanismos de protección del empleo o compromisos de estabilización  
Medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Política de reparto o distribución del empleo.

Política de igualdad de oportunidades: Es tal vez la de mayor importancia, debido a que la falta de oportunidades para los sectores marginados de la sociedad es el origen de la discriminación laboral. El Gobierno debe desarrollar medidas que activen la igualdad real de género, ello por ejemplo puede ser logrado a través de la prohibición de encasillamiento de la mujer en ciertas labores, que no sólo el hombre sea requerido para algunos oficios, que hombres y mujeres sean calificados en igualdad de condiciones, sin privilegios basados en el sexo (Molina, 2005, p. 285).

En este sentido debe ser tomada en cuenta la igualdad de los trabajadores antelaley, los cuales deben gozar de igualdad de oportunidades para poder disfrutar y ejercer los derechos que les corresponden.

La desigualdad entre trabajadores acarrea discriminación, por lo cual la política de igualdad de oportunidades debe dirigirse además a la toma de conciencia acerca de las diferencias que como seres humanos todos poseemos, pero que las mismas no deben obstaculizar el desarrollo de una labor.

## **La política de empleo en Colombia**

En Colombia con la promulgación de la Constitución Política de 1991 han ido emanando instrumentos institucionales que han permitido la conformación de una política de empleo claramente definida cuyos postulados se desarrollan en legislación especial a través de planes de desarrollo en diversos ámbitos. El marco legal que rige el PND está consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. El plan de desarrollo es el documento que sirve de base y pro-

vee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución Política (1991) en su artículo 339 el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación .

La Ley 1429 de 2010 por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. En su artículo 1 señala que tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Por medio del Decreto 545 de 2011 se regulan los beneficiarios de dicha norma, el procedimiento para acceder a los beneficios allí establecidos, las condiciones para mantener los beneficios y los sujetos excluidos.

Las medidas de fomento de empleo son diversas y de distinto calibre o matiz. De acuerdo con la situación en que se vive podrá elegirse una o varias de dichas medidas para intentar crear, que se mantenga, o que no se degrade el empleo. Por tanto, se puede decir que por medio de ellas los poderes públicos pretenden hacer de la mano de obra un bien que resulte atractivo para el empresario, propiciando que contraten trabajadores por cuenta ajena. Se trata, sobre todo, de medidas que actúan sobre la demanda de empleo.

De igual manera, este tipo de medidas pretende desarrollar el espíritu de empresa en los ciudadanos, ya sea para potenciar las PYMI, asociacio-



nes cooperativas o empresas de producción social y crear nuevos yacimientos de empleo productivo.

Dentro de las medidas de fomento existen las medidas de creación de empleo que también se dirigen a facilitar la creación de empresas potenciando el denominado “espíritu de empresa” o “espíritu emprendedor”. Estas medidas tienen como finalidad la creación directa de empleo e inciden sobre la oferta de empleo (Morales, 2003). Consideradas como políticas activas, requieren coherencia con las políticas industriales, tecnológicas o educativas por su propio carácter y exigen una instrumentación descentralizada por sectores y territorios, aunque respondan a bases comunes (Aragón y Chacón, 1999).

Esta norma busca generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas con el fin de aumentar beneficios y disminuir los costos de formalizarse. Esta Ley está pensada para ayudar a conseguir trabajo a jóvenes menores de 28 años, a mujeres mayores de 40 que lleven por lo menos un año sin contrato formal y a personas con discapacidad. Igualmente, busca que se beneficien cabezas de familia de los niveles uno y dos del Sisbén, reinsertados y personas en situación de desplazamiento, así como cualquier persona que devengue menos de 1,5 salarios mínimos mensuales y que no haya cotizado antes a la seguridad social (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

Esta ley favorece a cerca del 60% de los empleados que no están vinculados formalmente al mercado de trabajo, es decir, que no tienen vacaciones pagas, ni reciben primas, ni reciben cesantías, ni cotizan para salud, pensión, riesgos profesionales y no están afiliados a una caja de compensación. Quienes tienen empresas también reciben beneficios como el ahorro en la matrícula mercantil el primer año y pago de tarifa especial el segundo y tercer año (Departamento Nacional de Planeación, s.f.). En las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2014-2018 se destaca que:

El crecimiento económico promedio en lo que va corrido de la segunda década de este siglo, 4,8%, es mayor que el promedio observado en las décadas de los años 1980 (3,5%), 1990 (2,8%) y 2000 (4,0%). La inversión como

proporción del PIB ha alcanzado niveles históricamente altos, superiores al 30 por ciento. La inflación de 2013, 1,94% fue la más baja de los últimos 58 años. En los últimos cuatro años se generaron 2.5 millones de empleos, con una importante reducción de la informalidad, y con una tasa de desempleo que mes tras mes sigue alcanzando mínimos históricos desde que existen cifras mensuales (hace 14 años). El buen desempeño del mercado laboral y las políticas sociales del gobierno han reducido la pobreza en cerca de 10 puntos porcentuales. La desigualdad, aunque más lentamente, también ha empezado a ceder (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 2-3).

La Ley 1753 de 2015, que refiere los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2014-2018 para construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible. Aquí se resalta en el artículo 75 la importancia del mantener una política de trabajo decente en la generación de empleo para lograr una mejor protección tanto en el sector público como el privado.

Los beneficios propios del crecimiento económico y las políticas macroeconómicas se reflejen en el mercado de trabajo, haciendo esfuerzos para la generación de empleos de calidad. Bajo este escenario, se requiere una participación activa de la política laboral en el diseño de las estrategias de desarrollo sectorial, en particular de aquellos sectores intensivos en mano de obra. Se deberán establecer los espacios intersectoriales e interinstitucionales que tengan como objetivo la definición de medidas que promuevan el desarrollo de los mercados laborales en el marco de la política de desarrollo del país.

Estos espacios deberán definir: (1) el efecto neto sobre los empleos y salarios del sector, (2) los potenciales incentivos para la creación o recolocación de empleos según sea el caso, (3) las intervenciones poblacionales o regionales focalizadas, y (4) las necesidades de formación y capacitación de la mano de obra. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 41).

Se presentan componentes que confirman que la noción de trabajo decente tiene como centro el trabajo realizado el cual es caracterizado por su productividad, que no vaya en contra de la dignidad humana, donde estén protegidos los derechos laborales y sociales, y en que la prestación de servicio generada por los trabajadores produzca un ingreso adecuado, orientado a una mejor calidad de vida para los hombres y mujeres que lo desempeñen, pero además, involucra inmediatamente a las relaciones elementales e interacciones que deben ejecutar los actores que hacen vida en la esfera laboral, como lo son los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, y con ello la importancia de la existencia de canales de comunicación efectivos que permitan la solución de conflictos y el mejoramiento de las condiciones y normativas desarrolladas en el proceso del trabajo. No en vano dentro de las bases del PND se señala expresamente que:

La inclusión productiva se hará en el marco del trabajo decente. Para asegurar esta premisa, se deberá ampliar el concepto de relaciones laborales, de tal manera que cobije a todo tipo de vinculación laboral. Esto incluye entre otros, la actualización del marco normativo asociado con los temas laborales, de manera que se ajuste a las condiciones actuales del mercado de trabajo. En esta misma línea se desarrollará un sistema de seguimiento a la evolución del mercado laboral colombiano en el marco del trabajo decente. Esto implica la creación de sistemas integrados de monitoreo del mercado laboral a través de la articulación de distintas fuentes nacionales y territoriales. Este sistema debe servir para generar alertas tempranas que permitan la acción coordinada del gobierno para evitar fluctuaciones no deseadas en la oferta y la demanda laboral, conocer la demanda de capital humano por parte de las empresas y dar indicaciones a las instituciones de educación sobre cuáles son las competencias requeridas por el sector productivo (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 42).

Es importante decir que adquiere relevante importancia la medición del trabajo decente bajo cuatro elementos a saber: el empleo, la protección social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social, que a su vez se describen de la siguiente forma:

El empleo abarca todas las clases de trabajo y tiene facetas cuantitativas y cualitativas. Así pues, la idea de «trabajo decente» es válida tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio. La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral (Ghai, 2003, pp. 125-126).

Sobre la base de las consideraciones anteriores el empleo es visto no solo bajo la óptica de la relación laboral dependiente sino que abre el compás a la relación independiente, siempre que sea suficiente, es decir, que existan posibilidades para acceder al empleo; por otra parte, este autor destaca la protección social y la remuneración a cambio de la prestación de servicio o del desempeño del trabajo, según sea el caso, para finalizar con la efectiva participación en el dialogo social visto como el ejercicio de un derecho a expresar sus opiniones, en las relaciones del trabajador con el patrono y las autoridades en materia laboral.

En el contexto del PND 2014-2016, los objetivos estratégicos buscan generar empleos con oportunidades de inversión empresarial, lo que se traduce en sostenibilidad productiva de la economía de Colombia con la participación de las relaciones tripartitas, vale decir, Estado-Patrono-Trabajador, sustentado en el respeto de los derechos laborales y de seguridad

social de los trabajadores en igualdad de género. Por consiguiente, para proyectar el trabajo decente es necesario que exista coherencia política en la normativa que regule la modalidad de empleo, así mismo, que las relaciones tripartitas sean fortalecidas en espacios creados por los actores que les permita adaptar medidas acordes a la protección del trabajo en la esfera de la dinámica mundialización, apuntando al crecimiento económico y al desarrollo social y económico de cada país.

## Conclusiones

La existencia de claras políticas públicas de empleo en Colombia destaca el interés de este país en reconocer la necesidad de consolidar un marco regulador suficientemente amplio para garantizar ocupación productiva de alta calidad que supere la protección tradicional del trabajo dependiente. A su vez, la creación de todo este ordenamiento regulador tan amplio justifica necesariamente el reconocimiento (implícito) del derecho de empleo como canal sistematizador de los multidimensionales instrumentos institucionales que desarrollen la política pública de empleo. Constituye un nuevo reto para los investigadores que elaboraron esta reflexión darle forma en el contexto colombiano a esta categoría jurídica de reciente data.

En el mercado de trabajo actúan una serie de sujetos públicos y privados, cada uno de los cuales cumplen una determinada función y persigue un determinado interés. Un tipo concreto de estos sujetos (los públicos), tienen a su cargo determinadas responsabilidades en cuanto a su funcionamiento. En Colombia se ha estructurado un marco que inicia con un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que nace de los preceptos de la Constitución Política. Sin embargo, hay que mirar atrás, y antes de crear nuevos instrumentos o lineamientos institucionales, se debe adecuar todo un entramado burocrático que reposa en normativa preconstitucional a esta visión gubernamental.

Lo más resaltante del nuevo sistema está en las bases de desarrollo que se ocupan de abarcar todos los ámbitos que incidirán en empleos de calidad, es decir, enfocados desde las diferentes realidades Colombianas (económicas, sociales y políticas). Esto conlleva que la reforma no será únicamente en lo laboral, sino que también debe consolidarse un sistema de educación y formación en línea con los planes de desarrollo, así como hacer las modificaciones

necesarias a los sistemas de protección social y así lograr el estado social de derecho mencionado con bastante frecuencia en el plan de desarrollo.

El programa del trabajo decente de la OIT, está concebido para fomentar y proteger el empleo, lo que se traduce que cada hombre y mujer tenga oportunidades en el mercado de trabajo, y que sus servicios como trabajadores sean prestados de forma digna, con protección social, en condiciones de libertad y equidad, en el que se percibe un salario justo de acuerdo al desempeño realizado, lo que conlleva al impulso de la reducción de la pobreza en las naciones, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la promoción de la inserción social. Queda clara la intención de Colombia para dar cumplimiento por medio de sus políticas de empleo siguiendo los lineamientos de este programa. Esto además, contextualizado en el proceso de Paz que se lleva a cabo, será vital para cumplir con ese doble propósito: bienestar social y paz duradera.

## Referencias

Aragón Medina, J. y Chacón Rodríguez, L. (1999). Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: Consideraciones desde una perspectiva europea. Cuadernos de Relaciones Laborales, 15, p. 63.

Boltanski, L. & Chiapello, É. (2002). El nuevo espíritu del capitalismo, kal, Madrid.

Bucheli, M. (2005). Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. Estudios y perspectivas, Naciones Unidas/CEPAL, Montevideo.

Chen, C. (1998). Mercado Laboral. Teorías y Políticas, 5ª ed., Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

Deleón, P. (1997). Una Revisión del Proceso de las Políticas Públicas: De Laswell a Sabatier, VI (1), p. 5-17 Recuperado de: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antteriores/Vol.VI.\\_No.I\\_1ersem/LP\\_Vol.6\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (s/f). Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/ley-formalizacion-y-generacion%20de-empleo/Paginas/ley-de-formalizacion-y-generacion-de-empleo.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2016). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2016. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov>

co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf

Ferrer, A. (2009). *Vivir con lo nuestro*. Fondo de Cultura Económica, 3° ed., Argentina.

Fondo Monetario Internacional (2016). *El Proceso de Evaluación Mutua (PEM) del G-20*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/g20maps.pdf>

Ghai, D. (2003). Trabajo decente Concepto e Indicadores. *Revista Internacional del Trabajo*, 122, (2), pp. 125-126.

Martín Valverde, A. (1983). La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo, *Documentación Laboral*, n° 9, p.61.

Ministerio del Trabajo. *Fuente de Información Laboral de Colombia* (2016).

Boletín de análisis coyuntural laboral. Recuperado de: <http://filco.mintrabajo.gov.co/pages/panoramaMundoLaboral.xhtml>

Molina, O. (2005). La dimensión jurídica de la política de empleo. *El derecho del empleo como nueva categoría sistemática*, Mergablum, Sevilla.

Morales Ortega, J.M. (2003). La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España, Mergablum, Sevilla.

Neffa, J. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes, *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, (8), Cuarto trimestre. Recuperado de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/8politicas.pdf>.

Novik, M., Pérez, G. & Archaga, L. (2008). *El Estado y la Reconfiguración de la Protección Social: Asuntos Pendientes*, Illustrated, Texas (Estados Unidos).

Organización Internacional del Trabajo (s/f). *Convenio 122 sobre la Política del Empleo*. Recuperado de: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312267](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312267)

Organización Internacional de Trabajo (2009). *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/cms\\_115078.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/cms_115078.pdf)

Palomeque, M. C. (1985). *La política de empleo en España (1977-1982)*. Un quinquenio de política centrista ante la crisis económica, Servicio de Publicaciones Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Pérez, L. (2010). *Política laboral española*. Recuperado de: <https://www>.

uam.es/personal\_pdi/economicas/laurap/POL11/T10-Politicaspasivas.pdf

Rodríguez-Piñero, M. (2006). Lecciones de Derecho del Empleo, Tecnos, Madrid.

Salazar, C. (1995) Las Políticas Públicas. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Bogotá.



## Capítulo IV

---

# Políticas públicas educativas: alcances y limitaciones en la transformación económica, social y política

Andrea Johana Aguilar Barreto<sup>2</sup>, Teófilo Arturo Rodríguez Celis<sup>3</sup>,  
Dany Gabriela Jaimes Duque<sup>4</sup>, Clara Paola Aguilar<sup>5</sup>

---

### Resumen

El presente artículo tiene como fin hacer una mirada a la realidad educativa colombiana teniendo en cuenta que en los últimos años los diferentes gobiernos han incluido dentro de sus políticas públicas de educación, el mejoramiento de la calidad educativa como uno de los aspectos más importantes a desarrollar, sin embargo se ha observado que los resultados obtenidos desde la puesta en marcha de estos programas de estado no han sido los esperados. Tomando como referencia lo antes mencionado se propone resolver los siguientes interrogantes: ¿Qué es calidad educativa? ¿Qué cambios han propuesto las políticas educativas con relación a la calidad educativa? ¿Por qué no se obtienen los resultados esperados con las políticas de educación? ¿Cómo se podría generar un verdadero impacto en la calidad educativa?

**Palabras clave:** Calidad educativa, reforma educativa, pedagogía crítica.

---

<sup>1</sup> Capítulo de revisión resultado del proyecto “Estudio comparativo de la tercerización laboral aplicada a los contratistas instaladores de tv por cable e internet en Colombia en relación a los trabajadores del mismo sector no tercerizados en la República Bolivariana de Venezuela” con código C2031470216. Grupo de Investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta. Fecha inicio: Febrero 2016, fecha fin: Diciembre de 2016.

<sup>2</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. MgSc en Derecho del Trabajo. Especialista en Derecho Administrativo. Autor responsable de correspondencia: m.cerda06@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>3</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. Esp en Derecho de la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho Administrativo Iberoamericano. Esp en Derecho Administrativo, Esp en Gerencia Pública.

<sup>5</sup> Estudiante de Derecho de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta (Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Laboral de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, Colombia.

## Capítulo IV

---

# Public Educational Policies: Scope and Limitations on Economic, Social and Political Transformation<sup>1</sup>

Andrea Johana Aguilar Barreto<sup>2</sup>, Teófilo Arturo Rodríguez Celis<sup>3</sup>,  
Dany Gabriela Jaimes Duque<sup>4</sup>, Clara Paola Aguilar<sup>5</sup>

---

### Abstract

This article has like subject take a look to the real situation about Colombian Education especially because as a matter of fact the last governments has procured include in their public policy of Education, guidelines to improve the quality being this one of the most important aspect developing, however the results have not been that expected from the very beginning. Based on the above this paper wants to solve this questions: ¿what is educational quality? ¿what kind of changes has propouse the public policy about to improve the educational quality? ¿why the results after to implement this policy is not the best? ¿How it could to generate a real impact in the educational quality?

**Keywords:** Educational quality, educational reform, critical pedagogy.

---

<sup>1</sup> Capítulo de revisión resultado del proyecto “Estudio comparativo de la tercerización laboral aplicada a los contratistas instaladores de tv por cable e internet en Colombia en relación a los trabajadores del mismo sector no tercerizados en la República Bolivariana de Venezuela” con código C2031470216. Grupo de Investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta. Fecha inicio: Febrero 2016, fecha fin: Diciembre de 2016.

<sup>2</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. MgSc en Derecho del Trabajo. Especialista en Derecho Administrativo. Autor responsable de correspondencia: m.cerda06@unisimonbolivar.edu.co.

<sup>3</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho. Esp en Derecho de la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Abogado. PhD (c) en Derecho Administrativo Iberoamericano. Esp en Derecho Administrativo, Esp en Gerencia Pública.

<sup>5</sup> Estudiante de Derecho de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta (Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Laboral de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, Colombia.

## Introducción

La principal preocupación en las décadas anteriores en cuanto a la educación era la de garantizar el acceso y permanencia de los niños, jóvenes y adultos a la educación, aunque este no es un aspecto que se ha descuidado, en los últimos años se ha centrado el interés en un aspecto tan o quizá más importante: La calidad educativa. Si bien es cierto en América Latina se han tenido muchos aciertos frente al acceso a la educación, no deja de ser preocupante la calidad de educación que se imparte en las instituciones educativas y las condiciones de acceso.

Se tienen muchos centros educativos ubicados en sectores urbanomarginales o en sectores rurales apartados, en condiciones de total abandono del estado, en el que escasamente se cuenta con una aula de clase, algunos recursos educativos y con docentes que en la mayoría de los casos no cumplen con los requisitos mínimos para el ejercicio docente, a los cuales asisten estudiantes provenientes en gran número de familias disfuncionales, en las cuales los estudiantes viven a diario en condiciones poco favorables de alimentación vivienda y servicios básicos, todo esto unido al abandono que sufren debido a que sus padres trabajan o a que en algunos casos viven con solo uno de ellos y con un padrastro o madrastra o con algún familiar cercano, teniendo que soportar situaciones de violencia intrafamiliar y muchas otras situaciones que inciden en su desarrollo normal y armónico tanto física como mental y psicológicamente. En este desfavorable contexto se propone el desarrollo de unas políticas de calidad que ofrezcan las condiciones necesarias para que los niños tengan un mejor futuro.

La educación es un derecho fundamental, que trasciende a todas las naciones, pues como lo se puede observar, en el Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se señala que la educación además de gratuita en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, debe ser también de carácter obligatorio y generalizada, sin desconocimiento de la dignidad del ser humano, entendiéndose que en lo concerniente a la pedagogía se tiene que tener por concepto, que es el conjunto de calidades que rigen el tejido social.

Desde lo postulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas ONU, 1948) la educación cambia de rango jurídico, pasando de concebirse como un derecho fundamental, a pasar a ser un servicio público. Desde entonces se maximiza la responsabilidad del estado de legislar frente a esta, y de orientar las acciones de cada administración.

En coherencia, y para reafirmar este mandato que décadas después no lograba consolidarse la Unesco (1990), establece acuerdos para garantizar el acceso a la educación básica en condiciones de igualdad, que le permitan al estudiante apropiarse elementos “esenciales del aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo” (p 8).

En concordancia Colombia constitucionalmente define la educación como el proceso que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

La cual tiene como objetivos:

- a. Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;
- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;
- c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;
- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;
- e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad inter-

nacional; f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional; g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos (Artículo 13, ley 115 de 1994).

### **Políticas y calidad educativa**

Para comprender el contexto en que se desenvuelve el proceso de enseñanza aprendizaje resulta fundamental para que intervención efectiva dentro de las transformaciones educativas, reconocer el rol de las políticas públicas frente a esta.

La política pública (en su concepción más amplia) hace referencia al conjunto base de principios, establecidos por norma general de manera legislativa, que dirigen el accionar de un gobierno, especialmente de los diversos estamentos que componen su rama ejecutiva/administrativa, para tratar con un grupo de problemas establecidos, tanto en el corto como en el largo plazo. Pero es importante añadir a esta perspectiva de política pública una nueva dimensión atendiendo al carácter político de los hombres: la permanente participación del ciudadano. Por esta razón, López (2007) considera que las políticas públicas en gran parte del siglo XX estaban centradas en la acción estatal, pero que en los últimos años son formas de enlazar al Estado, al gobierno y al ciudadano.

Por otro lado, la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas (2000) ha mencionado que el concepto manejado de política pública no busca la participación activa de la ciudadanía y por ello explica que la política pública “corresponde a lo que se define como participación en el Estado (...) más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del Estado y del mercado”.

En otros términos, la noción de política pública que se ha manejado, excluye en la práctica, la participación de la sociedad civil en lo que respecta a la posibilidad de designar medidas y acciones coherentes con las necesidades de la población.

Las políticas públicas desde una noción positiva deben entenderse como una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales y económicos para lograrlo. Así, las políticas públicas son un mecanismo de participación ciudadana que hacen un aporte desde el pueblo y desde el carácter público del Estado que es la sociedad civil en sí misma, generando propuestas para el conjunto en general desde cada uno de los grupos sociedades que componen el total de la población civil.

En este orden de ideas, las políticas públicas son “la expresión decantada y genuina del interés general de la sociedad” (Oszlak, 1980), es decir que en el interés popular tienen su nacimiento (en lo público) pero sólo será en el aparato burocrático donde se diseñaran e implementaran (en la política). Oszlak (1980) considera que en “la vinculación entre política y administración se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda”, por cuanto el aparato burocrático es un ámbito tendiente a la corrupción. Sabsay (2001) citado por Croce (1999, p. 188), al igual que Oszlak (1980), se refieren a la dirección de la política pública que, por esencia, debe ir enfocada a la satisfacción de las necesidades sociales, al decir que estas “son aquellas líneas de acción que apuntan a satisfacer el interés público y tienen que estar dirigidas o encaminadas hacia el bien común”.

De una forma más sincrética, Muller (2002), afirma que una política pública “se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.

Algo similar estima Dye (1998) citado por Vargas (2004) para quien las políticas públicas son “los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas propuestas y gestionadas desde el Estado (a través de un gobierno y de una administración pública) con la finalidad de satisfacer las necesidades de una sociedad en el presente y también en el futuro”.

También para Valencia y Álvarez (2008) “las políticas públicas se relacionan con el conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales” dentro de una nación.

La política pública debe ser concebida no solo como la simple determinación inicial de principios de acción estatal, sino como una sumatoria de tres factores progresivos, a saber: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar, 1994). La política pública trasciende su formulación, al entrar en la realidad, y por lo tanto su estudio debe abarcar igualmente la manera en que dicha formulación se materializa al ser implementada, y las consecuencias que genera a su vez dicha materialización en la realidad social.

Cabe destacar a Muller (2002) quien percibe la política pública como todo un proceso de mediación social, aspecto que se ha querido resaltar en estas páginas, al hacer hincapié en el carácter político del ser humano, la nueva dimensión de la política y la necesaria inclusión del ciudadano en los asuntos políticos. En efecto, la política pública aborda un desajuste social y su gestión se realiza en relación con un sector global. Así las cosas, la política pública resulta un instrumento de igualdad, de concesión y sobretodo de participación para la solución de problemáticas de amplia afectación social.

Uno de los problemas centrales de las sociedades actuales es el desequilibrio de participación entre los hombres y mujeres en las diferentes esferas y áreas. Por ello, los Estados contemporáneos han buscado diferentes estrategias y acciones para promover la igualdad y la equidad de género a fin de eliminar todas las formas discriminatorias que coloquen en desventaja a las mujeres, quienes desde el punto de vista histórico han sido excluidas y llevadas a un segundo plano en términos de participación.

En la década de los '90 se dieron una serie de reformas educativas en varios países de América Latina como: Ecuador, Uruguay, Chile, El Salvador, República Dominicana, México, Argentina, Bolivia, Colombia y Brasil. “En la mayoría de los casos se trató de reformas globales de los sistemas educativos, en el sentido de que no se propuso la reforma de algunos aspectos en particular de estos sistemas sino que se buscó cambiar los sistemas por completo” (Beech 2005, p. 5). Dichas reformas responden a diversos factores, que desencadenaron una serie de transformaciones en los sistemas educativos de estos países y cambiaron la concepción de edu-

cación que se tenía hasta la época. Sin tener en cuenta las causas que originaron esta serie de transformaciones educativas, sería interesante mirar las consecuencias que han tenido hasta la época, los cambios que impulsaron y están impulsando estas reformas.

En el caso particular de Colombia, desde 1958 hasta 1974, con la estrategia política conocida como Frente Nacional se diseñan e implementaciones frente al servicio educativo dirigido a la ampliación de cobertura, y desde entonces se inicia con lentos resultados el impulso de la investigación. Para ello se empezó a recurrir al apoyo internacional a nivel técnico como la UNESCO, PNUD, Banco Mundial y de la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, que le permitieron ingresar al escenario de la región, como un estado preocupado e inquieto frente al tema, incluso frente a innovación educativa y perfeccionamiento de niveles óptimos del sistema.

Pero es posterior a la reforma constitucional de 1991 que el sistema educativo empezó a sufrir transformaciones en 1994 con la expedición de la ley 115 producto de La Asamblea Nacional Constituyente realizada en 1991 que tuvo como consecuencia la modificación de la Carta Magna del país, este fue el inicio de una serie de transformaciones en el ámbito social y político para la nación.

En el sistema educativo, la Ley General de Educación cambia el concepto de educación, de una concepción de esta como una forma de transmisión de conocimientos en la cual solo importaba la adquisición de una serie de saberes previamente establecidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en la que el acceso a la educación era propio de unas minorías –en especial en la educación media y superior–, a una concepción –al menos en la ley– más universal e integral, haciendo énfasis en el desarrollo de estrategias para permitir el acceso a la educación, la atención a poblaciones vulnerables en condiciones de equidad, el fortalecimiento de la calidad educativa, tendiente a lograr mejores aprendizajes en los estudiantes, el mejoramiento de las condiciones básicas de acceso a la educación: alimentación, transporte, instalaciones educativas, material didáctico, la capacitación y fortalecimiento de las competencias y desempeños de los docentes, la profesionalización de la carrera docente, el carácter gratuito y obligatorio de la educación



básica y media, aspectos que desencadenarían una serie de acciones y programas que buscarían favorecer el desarrollo integral de los educandos y un consecuente cambio en las condiciones de vida de todos los ciudadanos en un ambiente democrático de equidad y participación.

Con el fin de constituir una política de educación que no estuviese condicionada por la concepción particular del gobierno de turno, se propuso en el artículo 72 de la ley general de educación 115 la creación del “Plan Nacional de Desarrollo Educativo”, el cual se debe elaborar por lo menos cada diez años. El diseño de estos “planes decenales de educación”, debían ser el resultado de una construcción conjunta con participación del estado, las instituciones públicas y privadas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), en fin, se debían vincular todos los sectores que forman parte del país, con el fin de proponer el tipo de educación que se pretende desarrollar en los diez años de vigencia del plan. Para garantizar su ejecución los gobiernos Nacionales y locales tienen la obligación de diseñar estrategias a través de la elaboración de planes sectoriales, con el fin de comprometer recursos para su ejecución para lograr los objetivos propuestos en dicho plan.

Hasta la fecha se han propuesto dos planes decenales de educación, el primero se desarrolló de 1996 a 2005 y el segundo de 2006 a 2015. Actualmente se encuentra en construcción el plan 2016 - 2025.

Estos planes propusieron una serie de objetivos y estrategias que desde 1996 han generado una serie de cambios que enunciamos a continuación:

En el ámbito escolar se les dio a las instituciones educativas la obligación de diseñar proyectos educativos institucionales (PEI), que debían ser formulados con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa respondiendo a necesidades del contexto.

A partir de esta realidad se deben diseñar planes de estudio que respondan a unos lineamientos curriculares y estándares básicos de competencias establecidos para las áreas fundamentales a nivel nacional, los cuales se deben incorporar a las prácticas de aula, a través del diseño de estrategias pedagógicas, que respondan en forma acertada al contexto cultural, social, económico y religioso con el fin de fortalecer la identidad local al

tiempo que se incorporan los saberes y competencias constituidos a nivel general. Con ello se busca la construcción de una identidad propia de cada institución educativa, generar participación y compromiso por parte de todos los sectores que actúan en el ámbito institucional.

En cuanto al acceso, se diseñaron diversas estrategias tendientes a incorporar a la educación las poblaciones vulnerables y universalizar la educación, aumentando la cobertura educativa. Para ello se propuso fortalecer la educación formal, destinando recursos para: la adecuación de las plantas físicas de las instituciones, la dotación de materiales educativos y elementos tecnológicos, subsidiar el transporte y la alimentación, la formación y actualización docente.

Aparte de ello se diseñaron modelos educativos flexibles, con el fin de vincular a la educación a poblaciones en extra edad escolar, poblaciones campesinas, grupos indígenas, primera infancia, niños con necesidades educativas especiales, con programas que responden a las necesidades particulares de cada grupo poblacional y cuyo fin es incorporarlos a la educación y permitirles alcanzar como mínimo, aprendizajes básicos, que les permitan participar en forma activa en su contexto regional y en el mejor de los casos, tener acceso a todos los niveles de educación ofrecidos en el país, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

En cuanto a la calidad educativa, se creó el “sistema de gestión de la calidad de la educación, basado en el diseño de estándares y competencias básicas, la aplicación de pruebas externas: Saber e Icfes, el diseño y ejecución de la evaluación de desempeño para docentes y la evaluación institucional mediante la implementación de la Guía 34” (Rodríguez, 2009, p 27). Para su consolidación se crearon varias estrategias relacionadas con la evaluación, la formación y profesionalización docente, la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, la realización de foros regionales y locales para exaltar experiencias educativas significativas.

La evaluación se desarrolló en tres ámbitos: la evaluación del desempeño de los estudiantes para el cual se diseñaron las pruebas saber, las cuales se presentan por ciclos de grados teniendo como referencias los estándares

básicos de competencias. Los resultados obtenidos en estas pruebas, permiten por un lado clasificar a las instituciones educativas de acuerdo a los resultados obtenidos por los estudiantes, en nivel bajo, medio, alto y superior. Además, permiten tomando como referencia dichos resultados diseñar estrategias para mejorar o mantener, el desempeño de los estudiantes.

Para medir el desempeño, hacer seguimiento al progreso de las instituciones educativas y establecer estrategias para mejorar la calidad educativa, se creó el índice sintético de calidad educativa (ISCE), el cual de acuerdo a lo planteado por el MEN "... es la herramienta que nos apoya en el seguimiento del progreso de nuestro colegio. A través de ella, los miembros de la comunidad educativa podrán tener una manera objetiva de identificar cómo estamos y qué caminos podemos emprender para convertir a Colombia en el país mejor educado de Latinoamérica en el 2025". A través de esta herramienta cada establecimiento propone sus metas de mejoramiento, para alcanzar la propuesta por el MEN, con el fin de mejorar la calidad educativa en los diferentes niveles de educación que se ofrecen: básica primaria, secundaria y media.

El índice evalúa el desempeño de las instituciones educativas en una escala de 1 a 10, tomando como referencia cuatro aspectos: progreso; en el cual se evalúa que tanto han mejorado los resultados obtenidos en las pruebas saber, con relación al año anterior, desempeño: en el cual compara los resultados del establecimiento con los de otros establecimientos, los de su municipio, departamento y nación, eficiencia; este aspecto mide la tasa de aprobación de la institución educativa, el último aspecto que se toma como referencia es el ambiente escolar: en el cual se evalúan las condiciones adecuadas para el aprendizaje en el aula de clase, estas condiciones son todos los aspectos físicos; infraestructura, recursos tecnológicos, materiales educativos, humanos y la calidad de las relaciones pedagógicas, de aprendizaje e interpersonales, que se dan en el interior de los planteles educativos.

La evaluación docente se diseñó para medir el actuar del educador en los siguientes momentos de la carrera docentes: ingreso, permanencia y ascenso en el escalafón docente, con el fin de profesionalizar la labor educativa, generar compromiso frente a su desempeño, diseñar estrategias de formación y actualización en las nuevas tendencias educativas, la investigación

y el crecimiento profesional continuo. Para el ingreso cada docente presenta concurso de mérito, el cual después de aprobarlo y superar todas sus etapas, es nombrado en periodo de prueba y se le aplica la evaluación de dicho periodo para ser nombrado en propiedad, después de ello, año a año presenta la evaluación de desempeño, la cual debe aprobar para detectar aspectos por mejorar, creando planes de desarrollo personal y profesional y garantizar su continuidad en la carrera docente, el ascenso está sujeto a dos aspectos el tiempo de servicio y la obtención de títulos de formación académica (maestrías y doctorados), para los dos casos se debe presentar la evaluación de ascenso diagnóstico formativa, en la cual se mide el desempeño del docente en el aula de clase y se obtiene la reubicación salarial si es solo por tiempo o el ascenso si es por tiempo y título académico (Decreto No. 1278 de 2002).

La evaluación institucional busca mirar el desempeño de las instituciones en cuatro áreas de gestión: directiva, pedagógica y académica, administrativa y financiera, gestión de la comunidad, con el fin de mirar fortalezas y oportunidades de mejoramiento, en las cuatro áreas de gestión, para diseñar planes de mejoramiento los cuales tendrán una vigencia de tres años y serán continuamente evaluados en cuanto al logro de las metas planteadas, estrategia que permite consolidar una política de mejoramiento continuo en las instituciones educativas aplicando la gerencia estratégica, como lo explica la guía para el mejoramiento institucional (guía 34 de 2008).

Con relación a la formación docente se propuso el diseño de programas de capacitación frente al uso de estrategias didácticas, actualización docente, manejo de tecnologías de la educación y la comunicación (TIC'S), diseño de currículo, evaluación institucional, entre otros, con el fin de favorecer el desarrollo profesional e impulsar el logro de la calidad educativa. Además de ello se planteó el sistema colombiano de formación de educadores, en el cual se proponen los lineamientos y la política educativa para la formación inicial, en ejercicio y avanzada de docentes. La formación inicial, se refiere a la formación de pregrado que se requiere como requisito mínimo para el inicio a la carrera docente, en ella se establecen las instituciones encargadas de dicha formación y los requisitos de calidad de los diferentes programas ofertados por ellas para el ejercicio de la carrera docente. La formación

en ejercicio “...da a los docentes y directivos docentes, la posibilidad de abordar, de manera permanente, el conocimiento pedagógico y disciplinar articulado a las prácticas de aula favoreciendo su cualificación profesional”, a lo largo de la carrera docente (MEN, 2013, p 89). La formación avanzada hace relación a los programas de postgrado (especializaciones, maestrías, doctorados y postdoctorados), que buscan la cualificación del personal docente al más alto nivel.

Este es un panorama a nivel general, de lo que han sido las políticas educativas en Colombia y lo que debiera ser la columna vertebral del sistema educativo, que si se llevara a la practica en forma consciente y participativa generaría una mejora continua en la calidad educativa y un desarrollo social, económico y político del país, pero los hechos revelan otra realidad para la educación colombiana.

### **Políticas educativas realidad o ficción**

El espíritu que guardan las políticas educativas diseñadas en Colombia a partir de la reforma constitucional y la expedición de la ley general de educación, guardan un profundo sentido social, democrático, con un alto sentido humano, progresista, que hace múltiples miradas a la realidad nacional y busca la calidad educativa como objetivo primordial, para alcanzar la patria justa que todos desean. Esa es la idea que se haría un agente externo a la nación que hiciera un estudio de las políticas educativas propuestas en Colombia, pero la realidad que muestran los hechos en educación son otros.

En la aplicación de la reforma educativa hubo una serie de acontecimientos que serán tomados como objeto de análisis porque tuvieron especial trascendencia en el impacto generado en la educación.

Uno de los aspectos que más ha influenciado el atraso en el que se encuentra Colombia, ha sido la corrupción política, que se ha venido agudizando desde hace ya varias décadas en el país y que ha pervertido a la política, desvirtuando su verdadero sentido y convirtiéndola en un acto ruin y mezquino, en el que priman los intereses personales y no los colectivos. El político aplica toda clase de artimañas con el fin de llegar al poder –compra de votos, ofrecimiento de prebendas, contratos, concesiones, entre otros– su único

objetivo es llegar a los cargos y generar una serie de relaciones con sus pares políticos, para mantenerse en el poder y hacer uso del erario público para favorecer sus intereses y el de quienes lo llevaron al poder, sin tener menor reparo en considerar las consecuencias nefastas que le ocasionan al país.

La educación no ha sido ajena a esta realidad, antes de la reforma educativa un gran número de docentes se encontraban trabajando mediante la modalidad de contrato. Estos contratos eran realizados a criterio de los alcaldes de los municipios, los cuales aprovecharon para politizar la labor docente, usando como criterio para contratar, la filiación política y el compromiso que los docentes pudiesen adquirir respecto a la consecución de votos para las elecciones de dignatarios. Este hecho permitió la incorporación de personal no calificado profesionalmente para ejercer la función docente y un detrimento de la carrera.

Después de la reforma política estos docentes fueron incorporados a la planta de cargos de los diferentes departamentos del país. Para tratar de subsanar las deficiencias profesionales para el ejercicio docente, se crearon programas de actualización pedagógica y de profesionalización en la modalidad de distancia, los cuales inicialmente se dieron en las Escuelas Normales y en las Universidades acreditadas en cada Departamento. Ante la cantidad de personal que requerían formación se crearon una serie de Corporaciones de educación superior, en las cuales los docentes adquirirían los títulos necesarios para ejercer su profesión en poco tiempo sin cumplir los programas académicos necesarios; lo importante era obtener el título y acreditarse como docentes.

Este aspecto ocasiono el surgimiento de una clase de docentes cuyo interés primordial era la obtención de un empleo y el consecuente salario, se perdió el interés por la enseñanza, por la innovación, por la incorporación de nuevos saberes, por la investigación, lo único que importaba era cumplir con la jornada y en el mejor de los casos dictar una clase y lograr que los estudiantes memorizaran algunos contenidos, perdiendo la esencia de la labor docente: formar personas integrales, con unas habilidades cognitivas y unos valores éticos y morales, que le permitan desempeñarse en su entorno social y laboral, ejerciendo sus derechos y respetando los de los demás.

Cabe resaltar que lo antes mencionado no se aplica como norma general ya que hubo también docentes que a pesar de haber ingresado siendo solo bachilleres, le tomaron amor a la profesión y en virtud de ello se esforzaron por capacitarme en forma coherente y continua, llegando a ser excelentes docentes y destacándose por su entrega sincera a la labor desempeñada.

Por otra parte, una de las preocupaciones marcadas de los gobiernos nacionales ha sido la racionalización de recursos de inversión en el sector educativo. Para lograrlo el gobierno aplica una política de descentralización de la administración educativa, asignando recursos a cada departamento teniendo en cuenta algunos indicadores de “calidad” creados para ellos.

El principal de estos indicadores es la cobertura, ya que se asignan recursos dependiendo el número de estudiantes atendidos en cada ente territorial; cada estudiante tiene un costo específico para la nación, además se toma como referencia la relación estudiante/docentes, con el fin de determinar el número máximo de docentes que puede asignarse en cada institución educativa de acuerdo a los estudiantes atendidos. Así por ejemplo, “la relación técnica para docentes en el área urbana es: 32 estudiantes por docente, como lo establece el decreto 3020 de 2002 en su artículo 11, razón por la cual en algunas instituciones educativas como producto de la aplicación de dicho decreto, encontramos aulas de clase con 45, 50 y hasta más estudiantes, argumentando que para abrir dos grupo deben haber como mínimo 60 estudiantes para no alejarse del promedio que pide la norma, sin importar que esto vaya en detrimento de la calidad educativa y que en la mayoría de los casos las aulas no cuentan con las condiciones necesarias para albergar a tantos estudiantes.

Con relación a la formación docente se propuso el diseño de programas de capacitación frente al uso de estrategias didácticas para atención a poblaciones vulnerables tales como: escuela nueva, post-primaria, telesecundaria, aceleración del aprendizaje, servicio de educación rural (SER), programa de educación continuada (CAFAM), sistema de aprendizaje tutorial (SAT). También se desarrollaron jornadas de formación en diseño de proyectos transversales, uso de lineamientos y estándares, diseño de currículo, diseño y evaluación del PEI, evaluación institucional, entre otros.

Los logros obtenidos hasta el momento a partir de la reforma educativa en el país han sido más significativos en el aumento de cobertura, ya que se han logrado incorporar al sistema poblaciones vulnerables como lo son: poblaciones campesinas e indígenas que viven en áreas apartadas, estudiantes con necesidades educativas especiales, población en extra edad escolar, desplazados por la violencia.

Estas poblaciones mejoraron sus condiciones de acceso a la educación, que mucho antes se les había negado, permitiéndoles tener una participación más activa en la vida del país.

En cuanto a los demás aspectos relacionados con la calidad educativa, a causa de la corrupción y los malos manejos de algunos gobernantes, han generado un descontento general en la población, a tal punto que las protestas a causa de las diferencias con el estado por parte de docentes y estudiantes universitarios se torna cada vez más difícil, debido a que el gobierno propone reformas sin ponerlas en consideración de la población que va a ser la directa afectada y sabiendo que tiene la mayoría de los votos de los senadores, los cuales sin mirar la trascendencia de sus actos votan por compromisos amañados que ellos han generado en torno a sus necesidades individuales.

Han sido tan evidentes los hechos de corrupción en el estado a nivel general, que el pueblo se ha revelado buscando reivindicar sus derechos, en palabras de Freire (1993): “El pueblo clama contra la desfachatez...”

Es como si la mayoría de la nación fuera asaltada por una incontenible necesidad de vomitar ante tamaña desvergüenza” (p. 24).

La mejor salida a esta crisis por la que atraviesa el país es la vía del diálogo, alejado de intereses particulares, dialogo en el que debe primar el pensamiento crítico y la voluntad de construir propuestas conjuntas que vuelvan a fijar la ruta establecida por todos, para el restablecimiento de la democracia y el fortalecimiento del compromiso y la voluntad del pueblo, en la construcción de un país más justo más igualitario. En relación a esto Freire (1993) señala: “...sólo una política radical, pero jamás sectaria, sino que buscara la unidad en la diversidad de las fuerzas progresistas, podría



luchar por una democracia capaz de hacer frente al poder y a la virulencia de la derecha.”(p. 57) Se deben olvidar las diferencias de pensamientos y buscar la convergencia en las necesidades del pueblo, no apartarse de esa realidad que aqueja la nación y reconstruir el verdadero sentido de la política y la democracia, tan ultrajados en el país.

## Conclusiones

A partir de lo expuesto por Roth (2002) frente a la evaluación de las políticas públicas, la cual permite la valoración de diferentes acciones del Estado según el momentos de ejecución en que se halle: agenda política, formulación de política, proceso de decisión, implementación, evaluación, y de esta manera dar elementos para mejorar la acción pública e informar a la ciudadanía (legitimación) y a las instituciones públicas de la eficacia y eficiencia frente a la formulación de políticas y programas, cabe decir que a nivel educativo la dinámica en el diseño de políticas públicas en Colombia, a pesar de las amplias transformaciones al sistema educativo a lo largo de las últimas décadas ha debido enfrentarse a la imponente de condiciones sociales de violencia y desigualdad social, que han generado, como plantea el gobierno una brecha social amplia, donde la educación se torna desigual y de baja calidad.

Las políticas públicas en educación en Colombia debido a la orientación que les da cada gobierno carecen de autonomía y continuidad, han tenido en cada periodo gubernamental una orientación diferente: cobertura, calidad, infraestructura y condiciones del servicio formación docente.

Aunque el direccionamiento de las políticas permite que Colombia aparezca en la región como zona libre de analfabetismo y con un amplia cobertura del sistema, los avances en cuanto a la calidad han sido lentos, y evidencia de esto son las distintas pruebas internacionales y nacionales que se aplican periódicamente, y en las cuales o se logra un posicionamiento que de garantía que en la práctica la educación colombiana se consolida como un proceso efectivo de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

## Referencias

- Beech, J. (2005). Sociedad del conocimiento y política educativa en Latinoamérica: Invirtiendo los términos de la relación. [Transcripción en línea] Disponible en: [http://mail.quadernsdigitals.net/datos\\_web/hemeroteca/r\\_1/nr\\_633/a\\_8601/8601.pdf](http://mail.quadernsdigitals.net/datos_web/hemeroteca/r_1/nr_633/a_8601/8601.pdf) [Consulta: 2016, julio 28].
- Boletín siempre día e. ¿Cómo entender el Índice Sintético de Calidad Educativa? [Transcripción en línea] Disponible en: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/siempreDiae/86402> [Consulta: 2016, julio 22]
- Constitución política de Colombia. Senado de la república de Colombia. [Transcripción en línea] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf> [Consulta: 2016, julio 22]
- Croce, A. (1999). Políticas Públicas de educación: Estado y ONGs. Colección, VII (11), pp. 187-197.
- Decreto 1278 de Junio 19 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. [Transcripción en línea] Disponible en: [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86102\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf) [Consulta: 2015, abril 28]
- Decreto 3020 de 2002. Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. [Transcripción en línea] Disponible en: [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104848\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104848_archivo_pdf.pdf) [Consulta: 2015, abril 30]
- Freire, P (1993) Pedagogía de la esperanza, un reencuentro con la pedagogía del oprimido. 1 ed. Siglo veintiuno editores. México D.F., México.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas (2000). Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: un nuevo trato entre el Estado y la sociedad civil. Santiago de Chile: Mimeo.
- Guía 34 (2008) Guía para el Mejoramiento Institucional. 1 Ed. [Transcripción en línea] Disponible en [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-177745\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-177745_archivo_pdf.pdf) [Consulta: 2015, Mayo 1]
- Ley General de Educación o Ley 115 del 8 de febrero de 1.994. Ministerio

de Educación Nacional. [Transcripción en línea] Disponible en <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-85906.html>

[Consulta: 2009, marzo 6]

Ley General de Educación o Ley 115 del 8 de febrero de 1.994. Ministerio de Educación Nacional. [Transcripción en línea] Disponible en <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-85906.html> [Consulta: 2009, marzo 6]

López, M. (2007). El asunto de las políticas públicas. *Luna Azul*, (24), pp. 59-67.

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ONU, (1948). Declaración universal de derechos humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES (Documento en línea)*, 3 (2). Recuperado el 09/10/2015 de: [http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmde/Material/OSZLAK\\_Oscar\\_Politicasy\\_regimenes\\_politicospdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmde/Material/OSZLAK_Oscar_Politicasy_regimenes_politicospdf)

Plan Decenal de Educación 1.996 - 2.005. Ministerio de Educación Nacional.

[Transcripción en línea] Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-85242.html> [Consulta: 2016, mayo 16]

Plan Decenal de Educación 2.006 - 2.015. Ministerio de Educación Nacional.

[Transcripción en línea] Disponible en: [http://www.programa.gobiernoonlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/GEL\\_ME\\_EstudioCaso\\_MinEducacion\\_PlanDecenalEducacion2008.pdf](http://www.programa.gobiernoonlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/GEL_ME_EstudioCaso_MinEducacion_PlanDecenalEducacion2008.pdf) [Consulta: 2016, mayo 16]

[Consulta: 2016, mayo 16]

Rodríguez, T. (2009). Efectividad del instructivo de autoevaluación institucional

como estrategia en el mejoramiento de la gestión escolar en el colegio integrado la llana del municipio de Tibú norte de Santander. Tesis de maestría

mención Gerencia Educacional. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Instituto Gervasio Rubio. Edo. Táchira, Venezuela.

Sistema Colombiano de formación de educadores y lineamientos de política.

[Transcripción en línea] Disponible en: [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-338720\\_documento\\_final.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-338720_documento_final.pdf) [Consulta: 2015, julio 6]

Unesco (1990) Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, diseñada en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf> [Consulta: 2016, febrero 3]

Vargas, B. (2004). Políticas públicas locales y desarrollo. *Esan-Cuadernos de difusión*, 9 (17), pp. 47-59.

## Capítulo V

---

# Reggaetón e identidad sexual: una relación para pensar la política pública en sexualidad<sup>1</sup>

Andrea Johana Aguilar Barreto<sup>2</sup>, Ronal Yamid Peñaloza Figueroa<sup>3</sup>

---

### Resumen

En el escenario del carácter problemático de un factor hoy muy cuestionado, la identidad sexual, desde un enfoque cualitativo y mediante la etnografía como método, la presente investigación pretendió comprender la influencia del reggaetón en su búsqueda permanente en adolescentes, entendiéndola abierta a la temporalidad y a la contingencia. Como informantes claves participaron estudiantes de 14 a 18 años de edad, docentes y directivos de una institución pública. Partiendo de categorías de análisis preestablecidas que definen la identidad sexual, la investigación generó saberes que apuntan a considerar la experiencia cultural del estudiante, su cotidianidad, sus vivencias, gustos y preferencias, como puntos de partida para la creación y formulación de prácticas orientadoras de la sexualidad; y que se convierten en referente para pensar una política pública en sexualidad más realista, acorde a las dinámicas y lógicas en que discurren los jóvenes hoy, promovidas por el aparato mediático.

**Palabras clave:** Música, identidad, sexualidad, política pública, educación.

---

<sup>1</sup> Capítulo derivado del proyecto de investigación Doctoral “La Identidad sexual a partir de la influencia del reggaetón como nuevo género musical” adelantado en UPEL.

<sup>2</sup> Abogada, Universidad Libre. Administradora, ESAP. Licenciada en Lengua Castellana, Universidad de Pamplona. Doctora en Educación, UPEL. PhD (c), innovación educativa y TIC, Especialista en Orientación de la conducta, Universidad Francisco de Paula Santander. Especialista en Administración Educativa, UDES.

<sup>3</sup> Microbiólogo, Universidad de Pamplona, Magister en Prácticas Pedagógicas, Universidad Francisco de Paula Santander, Doctorando en Educación, Universidad Experimental Libertador.

## Capítulo V

---

# Reggaeton and Sexual Identity: A Relationship to Think Public Policy in Sexuality<sup>1</sup>

Andrea Johana Aguilar Barreto<sup>2</sup>, Ronal Yamid Peñaloza Figueroa<sup>3</sup>

---

### Abstract

On stage the problematic character of a now highly questioned factor, sexual identity, from a qualitative approach, using ethnography as method, this research sought to understand the influence of reggaeton over their ongoing search in adolescents, understanding open to temporality and the contingency. As key informants participated students from 14 to 18 years old, teachers and a coordinator of School public. Based on analysis categories preset that define sexual identity, this research generated knowledge that aim to consider the cultural experience of the student, their daily lives, their experiences, tastes and preferences, as starting points for the creation and formulation of the sexuality's guiding practices; and become a reference for a public policy think more realistically sexuality, according to the dynamics and logics in running youth today, promoted by the media apparatus. **Keywords:** Music, Identity, Sexuality, Public policy, Education.

---

<sup>1</sup> Capítulo derivado del proyecto de investigación Doctoral “La Identidad sexual a partir de la influencia del reggaeton como nuevo género musical” adelanta en UPEL.

<sup>2</sup> Abogada, Universidad Libre. Administradora, ESAP. Licenciada en Lengua Castellana, Universidad de Pamplona. Doctora en Educación, UPEL. PhD (c), innovación educativa y TIC, Especialista en Orientación de la conducta, Universidad Francisco de Paula Santander. Especialista en Administración Educativa, UDES.

<sup>3</sup> Microbiólogo, Universidad de Pamplona, Magister en Prácticas Pedagógicas, Universidad Francisco de Paula Santander, Doctorando en Educación, Universidad Experimental Libertador.

## Introducción

La identidad sexual se considera una condición del ser humano referida a la pregunta por el cómo se es dentro de categorías tradicionales y/o emergentes. Ésta no es un problema en el sentido de que tiene que ser encontrada una respuesta, pues ella en sí misma es su búsqueda. En esta línea, la investigación se enfocó desde una perspectiva cualitativa y utilizando el método etnográfico, en relacionar el reggaetón como práctica cultural, con su influencia en la construcción de la identidad sexual en adolescentes, considerando el estrecho vínculo que con ellos ha establecido, a través del aparato mediático de la postmodernidad.

Música y juventud, es una relación presente en múltiples escenarios, donde la información relacionada con lo sexual se transmite a manera de relatos, sonidos e imágenes. Esta correspondencia proporciona elementos para comprender el accionar juvenil en una sociedad que promueve el cuerpo, la imagen, la sexualidad, y al otro, como fórmulas de consumo, con un fondo musical que puede haberse convertido en protagonista de su formación sexual por su llamativa propuesta. Postura distanciada del modelo escolar basado en paradigmas tradicionales, morales y normativos sobre la manera invariable de ser.

Para facilitar su comprensión, este artículo se organiza de la siguiente manera: la primera parte, aproxima al problema, a los objetivos propuestos y al porqué del estudio. La segunda parte, define los aspectos teóricos que lo soportan. La tercera parte, plantea los fundamentos metodológicos seguidos. La cuarta parte, muestray analiza los hallazgos obtenidos. Finalmente, se concluye a partir de lo postulado.

## Juventud, educación, música e identidad sexual

Desde la antigüedad, la música como expresión cultural, ha armonizado la cotidianidad del hombre. Pero es en la juventud, etapa de búsqueda de la identidad y de estructuración del pensamiento, donde este arte se convierte en símbolo y acompañante. Por eso, “un retrato de los jóvenes no estará completo si no consideramos entre los elementos a analizar a uno de los que ellos mismos asumen como más cercano: la música” (Megías y Rodríguez, 2001,

p.9). Soportada por la globalización y la tecnología, hoy la música traspasa fronteras permeando espacios individuales y colectivos, promoviendo con su propuesta, prácticas variadas en relación con lo sexual. De hecho, “la humanidad ha acompañado sus rituales amorosos y sexuales de toda suerte de sonidos, acordes, ritmos, músicas y cantos” (Valls, 1982, p.8). Uno de estos es el reggaetón, que hace parte del mercado destinado a la juventud, que constituye una forma de expresión, ayuda a percibir el mundo y es fundamental para la identidad.

Representante del género urbano, el reggaetón está “a menudo acompañado de letras sexualmente explícitas y de un provocador estilo de baile conocido como perreo surgido en Puerto Rico en 1990” (Rivera, Marshall y Pacini, 2009, p.1). Sus características contraculturales, sugerente sonido y perfil cultural, han animado debates en torno a cuestiones de raza, nación, clase, género, sexualidad y lenguaje, prohibiéndose incluso en algunos países latinoamericanos.

Este estilo musical puede ser determinante en la transformación de comportamientos, modos de ser, reproducción de identidades y en el establecimiento de relaciones en un marco de dominación. Por lo tanto, se convierte para el adolescente en un espacio de acontecimientos significativos, pues según Penagos (2012) “corre el riesgo de apropiarse del discurso del reggaetón lo que puede generar en ellos aprendizajes, reorganización y resignificación de su estructura de pensamiento, de sus normas y valores y se puede ver reflejado en su búsqueda permanente de identidad, significado y sentido de vida. (p. 303).

Estudios como el de Martínez (2014, p.63), corroboran la correspondencia que esta música ha establecido especialmente con la juventud: “es un género musical que ha contado con aceptación y popularidad en gran parte de la población adolescente”. Mediante el reggaetón, los jóvenes del sector educativo entran en contacto con canciones que contradicen, resisten y cuestionan valores de la cultura dominante. Su difusión constante en emisoras juveniles y canales de videos, resalta lo sexual y lo urbano, como mecanismos de atracción, promoviendo discursos válidos sobre modos de ser y actuar, que son llamativos y acordes a las manifestaciones corporales propias de la juventud.



Los medios de comunicación, operan como máquinas de producción de verdades sobre la sexualidad, generando un conjunto de significados, representaciones, valores e imágenes acerca de su realidad, mediante técnicas discursivas, sonoras y audiovisuales. Es decir, la música produce sobre la sexualidad un determinado saber.

Por ello, comprender este fenómeno, es un ejercicio crítico y político de los mecanismos de subjetivación y alienación juvenil, así como un factor para pensar las manifestaciones socioculturales, en relación con las políticas públicas; máxime hoy, en la sociedad de la transparencia, donde la sexualidad a través del reggaeton hace parte de lo público, circula y llega de manera directa y eficiente a los jóvenes a través de la tecnología y sus dispositivos. Becerra y Peña (2013), consideran que en la actualidad, los jóvenes “cuentan con un cúmulo de discursos, mensajes, imágenes e información que llegan a ellos por diferentes vías: televisión, música, internet, redes sociales” (p. 189).

Significa que la sexualidad como materialización del amor, es parte del aparato mediático.

El reggaetón no es un pasatiempo inofensivo, inocente e ingenuo, aunque no se puede generalizar al respecto, su esfera de influencia puede exaltar la sexualidad de los adolescentes y disminuir sus barreras morales o hacerlas desaparecer, esta puede ser su norma, el adolescente orientado por este tipo de discurso musical puede crear su propia ética y moral, de modo subjetivo a su acomodo y gusto, la letra de algunas canciones de reggaetón promueven y estimulan la actividad y permisividad sexual, pueden generar nuevas creencias y juicios de valor (Penagos, 2012, p. 302).

Estas percepciones de la sexualidad hacen que los jóvenes escolares adopten maneras particulares de construir su identidad sexual, que puedan desembocar, entre otras problemáticas, en embarazo adolescente y/o paternidad irresponsable. Así, indagar por la tensión que se establece entre los intereses de la escuela y los del aparato mediático resulta necesario, pues la primera, desde políticas públicas asume como suya la tarea de educar en sexualidad bajo valores tradicionales; mientras el segundo, con un trasfondo mercantilista y capitalista, con un lenguaje sexual explícito y de desafío a lo establecido, contradice a la primera.

La escuela en los procesos orientadores de la sexualidad ha desconocido que ésta se propicia en escenarios donde el discurso en torno al sexo circula explícita e implícitamente, como sucede con el reggaetón, considerado factor irrelevante, que al hacer presencia en ella se le intenta ocultar, señalar o estigmatizar, perpetuándose posturas que poco impactan en los adolescentes. Se debería aprovechar la cotidianidad de los estudiantes y su contexto cultural, como oportunidades para generar propuestas pedagógicas significativas, donde no se siga asumiendo la sexualidad como un tabú, sino que ataquen la totalidad de su espectro, propiciando experiencias nuevas y reales que le permitan al adolescente resolver problemas en su vida práctica. Debido a su valor hedónico, y a que está presente en escenarios como aulas de clase, patios de recreo, discotecas, fiestas, el reggaetón es un pretexto para pensar la sexualidad y la educación, así como la correspondencia entre cultura escolar y la cultura popular/urbana.

Responder a esta pregunta exigió adoptar una comprensión de la identidad sexual como un proceso contingente, y al reggaeton como factor influyente en los jóvenes, que propone un modelo que incluye variantes de la sexualidad distanciadas de las relaciones convencionales, y otras concepciones sobre los vínculos, la masculinidad, la feminidad, la seducción y la responsabilidad. Esta música que activa y envuelve a la juventud, debe tener un reconocimiento en los lineamientos de las políticas públicas, insertándose como referente en el desarrollo de proyectos para la sexualidad, que superen la visión tradicional. De este modo, conocer la percepción del adolescente sobre sus experiencias musicales permitió tener una visión más real de la representatividad y funcionalidad del reggaeton en su vida, entendiendo que la sexualidad actúa hoy como un imperativo en las relaciones frágiles y efímeras que explica Bauman (2005).

Siguiendo esta lógica, la investigación propuso como objetivo general determinar la influencia de la propuesta musical del reggaeton en la búsqueda de la identidad sexual de los jóvenes de la institución educativa anteriormente mencionada. Y como objetivos específicos: identificar a partir de categorías asociadas a la sexualidad, las manifestaciones de los jóvenes en relación con su identidad sexual; diagnosticar en el material textual, audiovisual y gráfico de la propuesta musical del reggaeton, los elementos que se corresponden con la identidad sexual; y, definir elementos de análisis que

permitan pensar la política pública en educación sexual, en relación con los estudios culturales asociados al reggaeton y la música urbana.

### **Pertinencia de las políticas públicas**

Entendiendo que las políticas públicas deben ser construidas a partir de las necesidades de atención de la población, tendrían que partir de estudios que den cuenta de la realidad vivida por las personas y no de ejercicios burocráticos de sujetos ajenos a los fenómenos.

Es más, en materia educativa, debería ser la academia, los intelectuales, sus grupos y sus estudios, la base desde la que se articulen y propongan sus lineamientos.

Pero como plantea Herrera (2014), la ciudadanía y las maneras de concebir su formación, entra a ser repensada, colocándose en el debate público y en la agenda de los estados como problema prioritario de las políticas educativas en el período reciente. Y es en este terreno donde la acción independiente de los intelectuales comienza a desdibujarse, pues la investigación en este campo es orientada por el Estado y las agencias de financiación externa, ya sea recontextualizando las elaboraciones hechas por los intelectuales en otros escenarios, o ya sea a través de contrataciones directas, o convocatorias con propósitos específicos que financian ciertos temas y comprometen la autonomía intelectual (p. 11).

Lo que supone que “las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de problemas sociales que la ciencia social con frecuencia se limita a ratificar, asumiéndolos como propios en tanto que problemas sociológicos” (Bordieu, 1997, p. 95, citado por Herrera et al., p. 12). Aproximarse a la relación entre lo político y lo público es entrar en un juego en el que al parecer siempre existe una relación unidireccional, donde priman unos intereses por encima de otros, donde los discursos fluyen modelando y suprimiendo conciencias y prácticas. Es por ello, que en términos de Foucault (1990) “donde hay poder, hay resistencia”, este estudio pretende ser un ejercicio de resistencia, de reflexión, sobre aquello que nos ata, que se nos impone y que fija patrones de comportamiento y prácticas de coacción. Es decir, es un ejercicio para pensarnos más libres de lo que supuestamente somos.

Para comprender las prácticas de enseñanza en materia de sexualidad que se desarrollan en las instituciones educativas, y a la vez, para pensar la política pública como eje articulador de la dinámica escolar, que reconozca el contexto cotidiano e inmediato de los adolescentes y las nuevas lógicas en las que se mueven, que se introducen y permean el ámbito escolar, donde adquieren valor de significación y utilidad.

Si se entiende que la educación sexual es competencia de la escuela, entonces, es fundamental la indagación sobre la importancia que empieza a tener en su ausencia, el contexto en el que se desarrolla el estudiante, la presencia y circulación de discursos en torno a la sexualidad, y el papel de otros actores en la formación de sus estudiantes. Por lo tanto, esta propuesta adquiere importancia en un contexto en el que el reggaetón, como estilo característico de la música urbana, cargado de una simbología asociada al movimiento, el cuerpo, el placer y el deseo, se posiciona en el acercamiento y orientación de los jóvenes a los elementos de la sexualidad, población en la que puede ser objeto de múltiples interpretaciones.

### **Materiales y métodos**

El presente estudio se enmarcó dentro del enfoque cualitativo de la investigación, el cual, según Martínez (2009), “trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones” (p. 92). Se siguió el método etnográfico, cuyo objetivo “es crear una imagen realista y fiel del grupo estudiado, pero su intención y mira más lejana es contribuir en la comprensión de los sectores o grupos poblacionales más amplios que tienen características similares” (Martínez, 2006, citado por Piñero y Rivera, 2013, p. 54).

Participaron de él dos grupos de informantes los cuales correspondieron a “personas con conocimientos especiales, estatus y buena capacidad de información” (Martínez, 2006, p. 86), pertenecientes a la institución educativa pública seleccionada. Un primer grupo lo conformaron cuatro estudiantes de diferentes géneros, de edades comprendidas entre los 14 y 18 años de edad, que cursan los grados 10 y 11. Estos jóvenes, por medio de la observación directa, se evidencian cercanos a la práctica de la escucha musical y se encuentran en un periodo de ex-

ploración, reconocimiento de su cuerpo y búsqueda de su identidad. El segundo grupo, correspondió a dos docentes y un directivo docente, quienes accedieron a dar sus opiniones sobre la relación entre los postulados de la política pública y el discurso musical.

Se realizaron entrevistas en profundidad y observaciones directas, técnicas con las que se indagó sobre los factores que intervienen en la construcción de la identidad sexual en los jóvenes, la relación entre la propuesta musical del reggaeton y la propuesta escolar/curricular de la sexualidad. Se optó por trabajar con categorías de análisis preestablecidas tomadas del Programa para la Educación Sexual y Construcción de Ciudadanía – PESCC (MEN, 2008), que definen la identidad sexual: identidad de género, comportamientos o roles de género, y orientación sexual. A partir de ellas se hicieron emerger categorías abiertas y axiales de la información recolectada, estructurándose en redes categoriales. Se analizó también la política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos y los lineamientos del PESCC. Y finalmente, utilizando el análisis documental se indagó por el contenido textual de tres canciones de reggaetón muy sonadas en la actualidad.

## Identidad e identidad sexual

Rosa et al. (1999), siguiendo a Ricoeur, señalan que la noción de identidad se deriva de dos palabras latinas: ídem (igualdad) e ipse (mismidad), y exponen que:

La igualdad se refiere al mantenimiento de la identidad de una cosa a través del tiempo, mientras que la mismidad no es solo un proceso de igualdad lógica, sino que presupone la existencia continua de un sujeto de la acción moralmente implicable, el mismo sujeto de la acción que permanece a través del tiempo (Monereo y Pozo, 2014, p. 31).

Si se reconoce que la sexualidad es una construcción histórica, social y regulada, la búsqueda de la identidad puede describirse en términos de Foucault (1990), como una tecnología del yo. Esta exploración, o más bien este dejar de ser, tiene lugar en la participación del adolescente en la experiencia musical, en su afrontamiento y utilización.

La música promueve prácticas relacionadas con el cuerpo, el género, el deseo, la identidad, las prácticas sexuales y sus formas de organización. Y ya que el discurso se concibe como un elemento fundamental de la identidad, es también la principal vía de análisis.

La identidad personal no es algo heredado o estático sino que es un proyecto reflexivo, es decir, una actividad en la que constantemente nos esforzamos y en la cual la reflexión tiene un importante papel, dado que la identidad se basa en una narrativa sobre la propia vida, el rol social y nuestro estilo de vida (Giddens, citado por Torras, 2007, p. 257).

La identidad sexual, al presentarse hoy abierta y accesible a diversos estilos de vida, parece ser algo que se cultiva y no ya una condición natural aceptada de modo preestablecido. Un elemento maleable de la personalidad en conexión con el cuerpo, el reconocimiento y las normas sociales.

A pesar de no existir acuerdos acerca del significado de los conceptos de identidad sexual e identidad de género, se entendió la primera desde las perspectivas de Vergara y Páez (1993), para quienes “es un juicio que el individuo realiza sobre la propia figura corporal, en base a las características biológicas” (p.134). Igualmente Bardi et al. (2005), plantean que “la identidad de género, el rol de género y la orientación sexual constituyen la identidad sexual de una persona, siendo la sexualidad la expresión de esta identidad” (p. 44).

## **Reggaeton**

Atendiendo al trabajo de Rivera et al. (2010), el término “reggaeton”, denota el carácter transnacional y multilingüe del género. Este estilo musical, que se impone hoy como uno de los ritmos más populares y aprobados por la juventud, se caracteriza por una constante rítmica y repetitiva, que “recurre a un estilo de declamación hablada sobre pistas grabadas, parecido al hip hop. Gran parte de la instrumentación es electrónica y depende cada vez más de tecnologías digitales” (Duany, 2010, p. 183). Otra de sus características, es su baile, comúnmente llamado Perreo, término que alude a movimientos y posiciones provocadoras y de carácter sexual, que promovido en escenarios videográficos hace que la propuesta me-

diática y visual del reggaeton, se vea claramente cargada de una dosis de sexualidad, que pareciera ser el problema para la sociedad, razón por la que ha sido censurado desde sus orígenes hasta la actualidad.

Este género musical ha traspasado fronteras y se ha instalado en diferentes regiones latinoamericanas, desplazando en ocasiones a otros estilos musicales, al hacer parte de la gran industria comercial postmoderna. Y como señala Hormigos (2010), citando a Connor (2002, p. 143) “para la música comercial lo importante es ser vista y escuchada. Existe en «cuanto es visible como representación y por tanto esta mediada y administrada por las estructuras y ritmos del espectáculo y del consumo que acompaña la visibilidad»” (p. 170).

Esto, promovido por las tecnologías de la información, las redes sociales, los dispositivos tecnológicos, la publicidad, los medios de comunicación, que hacen que cualquiera pueda tener acceso a diversos contenidos musicales. Finalmente, se puede plantear del reggaetón que, “en el fondo, se trata de una música nómada, que desborda los límites del nacionalismo cultural, las clasificaciones raciales y étnicas, las normas establecidas del buen gusto y las teorías académicas” (Duany, ob. cit., p. 185).

### **Música, adolescencia e identidad**

Música y juventud, es una complicidad irreductible. Debido al proceso biológico, psicológico, social y cultural por el que transitan los jóvenes, la música ocupa un lugar importante en sus vidas y en su proceso de búsqueda de la identidad. Al igual que estilos musicales como el punk, el rock, el heavy metal, y otros, El reggaetón ha tomado también estas manifestaciones contraculturales para expresar su ritmo, el que ha influido en la juventud, su estructura, formas, estilo adaptado por los jóvenes, no sólo del estrato social bajo, sino también acogido por los jóvenes del estrato social medio como prototipo de vida a seguir (Palacios, 2013, p.1 8).

La adolescencia es un periodo clave para la formación de la identidad, y como tal, es un proceso que se construye desde el nacimiento, y va tomando forma a lo largo de la vida, pues es un proceso de búsqueda permanente. Según Flores (2008), “la adolescencia es una época de cambios, y un momento

en que el adolescente debe hacer frente a un importante número de tareas y decisiones” (p. 85). Ahora bien, siguiendo a Erikson (2011), el desarrollo de la identidad se produce en ocho etapas, ordenadas de la niñez a la edad adulta, y caracterizadas cada una por su correspondiente crisis. La adolescencia para este autor ocupa el quinto estadio, y es el momento clave en el que el adolescente trata de encontrar su lugar en la sociedad. Uno de los aspectos más interesantes de la obra de Erikson fue el concepto de moratoria social. Esta idea se corresponde con el momento en el que el individuo está probando diferentes roles, sin la responsabilidad de asumir ninguno de ellos, tratando de ubicarse en la sociedad. La adolescencia es considerada por este autor como un momento intermedio admitido socialmente.

En su proceso de afirmación de la personalidad, el adolescente busca vínculos con los que identificarse, que al mismo tiempo le permitan relacionarse con los demás. La música urbana al igual que la popular y sus diferentes géneros como el pop, el rock o el dance, ofrece artistas jóvenes, de edades cercanas a la adolescencia, que en sus canciones transmiten sentimientos y emociones similares a las que el adolescente y su grupo están experimentando. Frith (1981), cuando analiza las funciones de la música popular en la sociedad destaca principalmente su capacidad para contribuir en la construcción de una identidad y para asignar un lugar dentro del conjunto social mediante el proceso de inclusión y exclusión. Igualmente, Zillmann y Gan (1997) enfocan el gusto musical en la adolescencia desde esta perspectiva, afirmando que la adolescencia es un periodo en el que los jóvenes sienten la necesidad de ganar independencia y construir su identidad, utilizando la música como un camino para alejarse de sus figuras de autoridad, como padres y profesores, y por ello refuerzan su relación con sus semejantes, en detrimento de la de su familia.

### **Identidad de género y orientación sexual**

El Cuadro 1 muestra la matriz diseñada a partir de los hilos conductores del PESCC, para la denominación de categorías preestablecidas o componentes de la identidad sexual. Igualmente se representa su estructuración de manera gráfica (Figura 1).



**Cuadro 1. Criterios para el uso de categorías**

Identidad sexual			
Criterios	Categoría 1 Identidad de género	Categoría 2 Comportamientos o roles de género	Categoría 3 Orientación sexual
Código	I.G	C.R.G	O.S
Definición breve	Identificación como hombre, mujer o ambivalente	Comportamientos sobre el valor dado por la cultura a hombres y mujeres	Atracción hacia personas del sexo opuesto, del mismo sexo, o ambos

**Cuadro 1. Continuación**

Identidad sexual			
Criterios	Categoría 1 Identidad de género	Categoría 2 Comportamientos o roles de género	Categoría 3 Orientación sexual
Definición amplia	Hace referencia al sentimiento profundo de una persona de igualdad a sí mismo, unidad y la persistencia de la propia individualidad como hombre, mujer o ambivalente, en mayor o menor grado, a través del tiempo y a pesar de los cambios físicos o psíquicos.	Las personas construyen socialmente y se apropian culturalmente de los papeles de hombre y mujer, y por extensión, de los rasgos de masculinidad y feminidad, por lo que para enfatizar su carácter cambiante se habla de comportamientos culturales de género. Término relacionado con el de roles de género, que se refiere a los gestos y las conductas asociados a cada uno, que aun cuando atribuidos más a uno que al otro, "son no obstante intercambiables y flexibles en función de factores de adaptación y acomodo".	Variadas manifestaciones de la atracción sexo-erótica y sexo-afectiva. Abarca las posibles variaciones entre la orientación hacia personas del sexo opuesto (heterosexual), del mismo (homosexual) o de ambos sexos (bisexual), intereses eróticos y afeclivos, preferencia o atracción que tiene un individuo por otro, heterosexual, homosexual o bisexual.
Cuándo usar	En unidades de análisis que hagan referencia a expresiones de la masculinidad, la feminidad o ambivalencia	En unidades de análisis que se refieran a variedad de características, relacionadas con estereotipos y prejuicios, comportamientos, roles en pareja, familia, amigos, escuela, entre otros.	En unidades de análisis que hagan referencia a manifestaciones de tipo heterosexual, homosexual o bisexual.
Términos asociados	Macho, hembra, gata, loba, papi	Vestimenta, accesorios ...	Gay, lesbiana, trans, queer

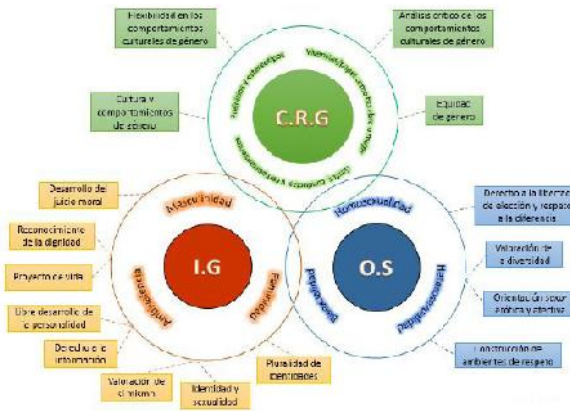


Figura 1. Estructuración de categorías. Fuente: los autores.

Producto de la aplicación de entrevistas a estudiantes se reveló la existencia de elementos constitutivos de cada una de las categorías. En relación con C.R.G., emergieron: la sexualidad como tensión entre el saber urbano y el saber escolar, normalización del discurso sexual entre los jóvenes, construcción de colectividades juveniles, irrelevancia de lo ético y moral, uso explícito y urbano del lenguaje sexual, desacralización de la sexualidad, tensión con la formación familiar tradicional, formas efímeras de relacionarse, entre riesgos biológicos y culturales, entre lo vulgar y lo deseado, sumisión a proyectos culturales, sexo, drogas y música, formas estereotipadas de ser.

En cuanto a la categoría de I.G., se resaltan: construcción de identidades machistas, la mujer reducida al consumo, y promoción corpórea. En la tercera categoría, O.S., sobresalen: predominancia de la heterosexualidad y, ausencia de la diferencia. El reggaetón, de acuerdo con los jóvenes informantes atraviesa cada uno de los componentes de la identidad sexual y se presenta como factor negativo.

Al preguntársele por la influencia del reggaetón, uno de ellos expresa: “destruyendo la juventud, pervirtiéndola, o sea...degradando a las mujeres, porque eso es lo que más hacen”. Más adelante agrega:

Por lo menos hay una canción que la canta Luigi, que habla de... se llama mujeres talentosas, que habla imagínese sobre los comienzos de la humanidad que fue Eva, dice: que si Eva no se

hubiera comido la manzana la vida fuera sin malicia y mucho más sana. Llega y dice: pero como esa cabrona se comió la fruta, por eso es que hoy hay mujeres tan putas. Así dice la canción, o sea uno se queda pensando como...que... (EE3L44-49).

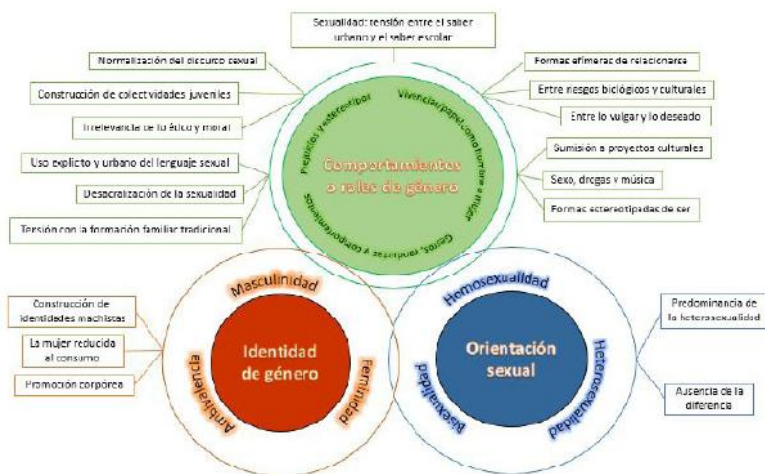


Figura 2. Estructuración de categorías. Fuente: los autores

Por su parte, los argumentos de los docentes entrevistados se agrupan en elementos asociados a la vulnerabilidad juvenil, relacionada con los discursos del reggaeton, dado que tienen la firme convicción de que están expuestos a todo tipo de factores que pueden incidir en la configuración de su identidad. Así lo expresa un informante:

La situación de vulnerabilidad que hay en las familias, las chinas quedan solas y los chinos también... y eso es algo orgánico, algo físico que... que cada vez a los jóvenes se les despierta a menor edad... a más temprana edad que lo que lo hacíamos nosotros... entonces ellos están en que explorar... y esa sensación y esas cuestiones empujadas por los medios que dicen que hagan... que hagan...

Se denuncia la necesidad en la escuela de generar procesos reflexivos que consideren el cuerpo como punto de impacto y reproducción de los discursos musicales. Prueba de ello es el siguiente planteamiento sobre el reg-

gaeton: “lo está mostrando como una fuente de placer en todo momento... al que hay que meterle placer y darle placer...y que no importa las consecuencias de lo que sea...el momento.

La relación machismo/liberación femenina, es otro tema sobre el que la escuela debería trabajar para construir la igualdad de género. Según un informante el reggaeton le está diciendo al joven “sea hombre y agarre a la mujer y vuélvala como usted quiera...y a la mujer le está diciendo también juéguele a lo que sea”.

La escuela es el espacio por excelencia de la prohibición y el ocultamiento de discursos y prácticas de tipo sexual, razón por la cual es oportuna la superación de estos paradigmas que obstaculizan el accionar pertinente de la formación y orientación en materia sexual. Al respecto se nota la siguiente enunciación: “Pero es difícil llegarle al estudiante...nosotros los maestros tenemos el eterno problema es...que todo es...!que eso es prohibido!...!no mire eso!...!no, como se le ocurre!...!le voy a poner uno!...o sea, de entrada uno rompe con el chino...porque el muchacho de todas maneras lo va a ver”.

La escuela se mueve desde las lógicas de la prohibición, la visión reproductiva y preventiva de la sexualidad, posturas que no le permite considerar elementos asociados al hedonismo y el placer, que son los que precisamente maneja el reggaeton. A la escuela le interesa lo que ocurre después de, no lo que ocurre antes de, es decir, se aleja de lo que constituye la sexualidad. Todavía prima la creencia de que dar información sexual al joven es conducirlo a la promiscuidad, lo irónico es que ésta mora en sus bolsillos. “Aquí aprenden lo que usted dijo la parte biológica...y alguna que otra cosa y otra puntada... que se da en ética, que se da dentro de religión...del respeto a la sexualidad y a toda esa cuestión...”.

El reggaeton ha hecho que el saber sexual urbano crezca aceleradamente, por lo que planteamientos científicos y biológicos de la sexualidad, así como los estudios psicológicos, sociológicos, filosóficos, carecen de relevancia a la hora de aportar información relacionada con lo sexual al joven. Resulta más interesante para un estudiante escuchar y creerle a Farruko, Cosculluela, Daddy Yankee o Anuell AA, que a un docente tímido, desin-

formado, con contenidos obsoletos, moralista, que oculta al otro como ser sexual con modelos higienistas o de prevención, en lugar de centrarse en el componente hedónico, emocional y de disfrute. En la escuela se habla de lo convencional pero no de lo emergente, de lo que sigue siendo pecado pero no de lo que transgrede, como el sexo oral y anal u otro tipo de prácticas. Los jóvenes reclaman que se les hable de la presión externa, de los medios, de los amigos o la familia.

Los artistas y sus canciones son los que tienen el atrevimiento y el poder para decir la verdad sobre la sexualidad, al menos la que ellos inventan o surgen de sus experiencias, o desde técnicas de dominación de las que pueden hacer parte. Por esta razón, los docentes expresan la urgencia de procesos de evaluación de la pertinencia de proyectos formativos, pues estos solo se plantean sobre el papel, pero no aportan elementos reales para que el joven entre con confianza en el plano sexual, ni para que articulen con los medios de comunicación. La pregunta por si el reggaetón se puede utilizar como herramienta pedagógica es oportuna en un momento en que éste se posiciona como referente de la formación sexual de los jóvenes. Al respecto se expresa: “es más, eso se podría tomar como un elemento de clase un... un reggaetón de esos... y decirle eso es un antivalor, eso es lo que no se debe hacer con una niña... porque es como una falta de respeto... pero entonces nosotros lo que hacemos es ¡Uy eso no lo escuche! ¡Uy no, eso es malo!”

Otros elementos encontrados cuestionan la pertinencia de la transculturalidad e interculturalidad en la escuela, la desarticulación de saberes: escuela vs contexto cultural, la descomposición familiar, y la música en la escuela: estigmatización y prejuicios. Factores estos que revelan que la educación sexual no ha podido superar el sexismo y los paradigmas tradicionales. Se postula además, la incapacidad de la escuela para el análisis musical y cultural, la necesidad de idoneidad docente, la superación de posturas paradigmáticas y moralistas en la escuela, posturas éticas y morales de la escuela insuficiente, y el choque generacional. Se evidencia la poca valoración de la diferencia, el predominio de la heterosexualidad y el reconocimiento de la diferencia como proceso docente paradigmático.

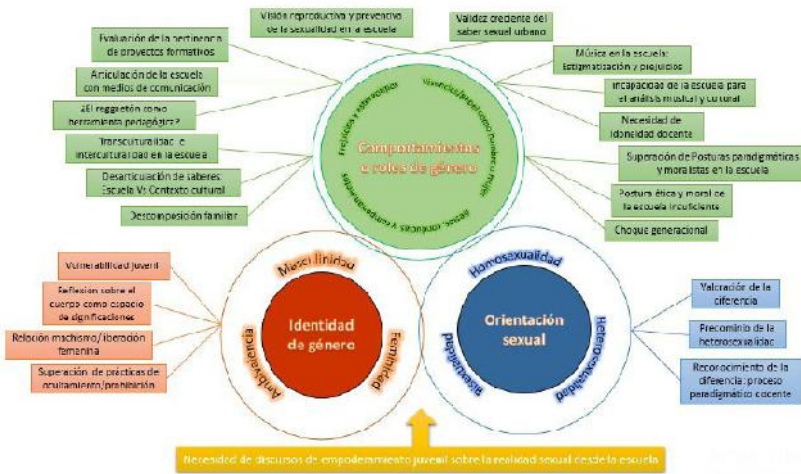


Figura 3. Necesidad de discursos. Fuente: los autores.

Producto de la técnica de la observación se recogieron las manifestaciones de la cotidianidad de la práctica de la escucha musical en relación con las vivencias de la sexualidad en los jóvenes. En la categoría I.G., emergieron como elementos: el dominio masculino, el cuerpo como símbolo sexual, y el cuestionamiento de la feminidad. En relación con C.R.G., se tienen: baile y acercamiento a la práctica sexual, centralización de la música en la cotidianidad juvenil, actuaciones condicionadas por prejuicios escolares, vulgarización del otro, conductas estereotipadas, uso de redes sociales para conectar con lo sexual, ausencia de actitudes de respeto, y centralización del lenguaje sexual. En la categoría de O.S., se observó: primacía de la heterosexualidad, y acentuamiento de actitudes lésbicas.

### Diagnóstico de material textual

Se analizaron los contenidos textuales de tres canciones bastante (o tal vez las más) sonadas y populares entre los jóvenes escolares hoy, que contienen una dosis alta de lenguaje sexual explícito, tituladas: “Ella y Yo”, “Tú me Enamoraste” y “Esclava”, donde colaboran varios cantantes como: Bryant Myers, Anonimus, Almighty, Anuel AA, Farruko, Kendó Kaponi, Tempo, Lary Over, Brytiago. Estas canciones corresponden al reggaetón nuevo que se abre camino en la radio y que intenta posicionarse con discursos cada vez más crudos y sin censura.

Con sus canciones, los nuevos artistas de reggaetón, superan los límites epidérmicos del cuerpo y buscan con sus líricas introducirse en sus fluidos tal vez en búsqueda de la esencia del amor y el erotismo, que a la vez aseñinan, desacralizando las prácticas convencionales de interacción sexual y acentuando en su lugar prácticas alternativas, como son el sexo oral y el sexo anal. El reggaeton que suena hoy es cada vez es más obsceno, hecho por jóvenes que mezclan sexo, drogas, licor y porno.

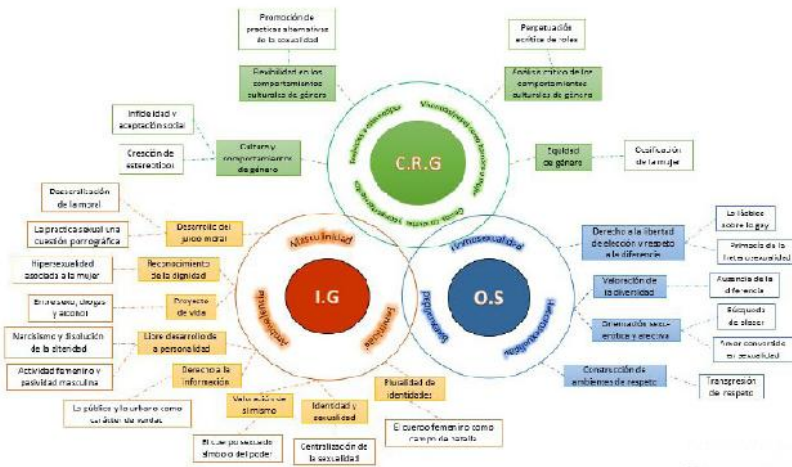


Figura 4. Categorización. Fuente: los autores.

Con una frase característica del cantante Anuel AA, Real hasta la muerte, que también es común ver en los perfiles de Facebook de los estudiantes, tal vez se describa lo que identifica no solo a él, sino a otros cantantes que utilizan un contenido crudo. Este pensamiento conduce a que se piense en la hipocresía, en esa hipocresía de la sociedad, de la escuela, de los docentes, y de las familias. No se está siendo real en estos escenarios formativos, pero sí lo está siendo la música, que no tiene intereses formativos sino comerciales, que genera saberes que se adoptan como válidos entre la población juvenil. En estas canciones, la dignidad de las personas, principalmente la de la mujer, esta puesta en cuestión, pues es la constante en ellas la enunciación de frases e imágenes que la asocian con la hipersexualidad y la ninfomanía. La mujer se promociona como ser en búsqueda de placer, de goce, de fiesta, de disfrute. Su único objetivo es saciar su sed de sexo. Igualmente, al hombre se le atribuye una actitud pasiva respecto

de ella, pero también, satírica. Así, el cuerpo femenino se configura como campo de batalla, pues es el espacio al que se dirigen los discursos y donde las necesidades masculinas se satisfacen. Es común encontrar frases como: rómpela, dale duro, que tienen una connotación de dominación y de poder. El cuerpo sexuado se usa hoy como símbolo del poder.

La centralización de la sexualidad en la cotidianidad juvenil promovida por la música y otros medios es cada vez más fuerte, condicionando de algún modo su identidad, la configuración/uso del cuerpo y el lenguaje. En un mundo postmoderno, los jóvenes tienen el derecho a informarse, pero posiblemente, esta información que están adquiriendo entra precisamente a sus conciencias como tal, sin que se generen procesos críticos y reflexivos que la hagan convertirse en conocimiento. La información no forma, tal vez, deforma. El discurso musical sexual que hace uso de lo público y lo urbano se posiciona hoy entre los jóvenes como esencia de la verdad.

El libre desarrollo de la personalidad en los jóvenes se inclina más hacia posturas narcisistas y de desconocimiento del otro en su alteridad. No se puede reconocer al otro cuando se le ha desdibujado, erosionado, y cuando se le ve simplemente como objeto consumible (Han, 2014). De ahí que la actividad femenina y masculina en el plano sexual recurra a la selfie, como símbolo por excelencia de esta posición narcisista. Las niñas estiran los labios lanzando besos, promocionando el deseo, mientras que los hombres posan como malos, con actitud de superioridad, promocionando cuerpos de poder.

Este es quizá el reclamo de los jóvenes hoy, la obtención y venta de mercancías vacías, donde al mismo tiempo se puedan ver reflejadas como proyecciones de sí mismos. Un factor alarmante que se promociona en el reggaetón es la vinculación excesiva entre sexo, drogas y alcohol. Es marcada su presencia en letras de canciones y en videos musicales. La acentuación del disfrute y del goce requiere de prolongación sin límites, por eso para disfrutar del momento, que parece ser siempre, hay que hacer uso de estimulantes. La juventud definitivamente está impactada por discursos que pretenden afectar su vida, sus proyectos, sus intereses, atrofiando en ellos el desarrollo del juicio moral. La desacralización de la moral, se refiere a que ésta, así como la ética hoy más que nunca están puestas en cuestión por los medios de comunicación y por el reggaetón.



Este género al poseer en su centro un fin comercial y contracultural, desvía su mirada y la de los jóvenes a elementos que resisten lo establecido, lo producido culturalmente. Hace tambalear los valores en sí mismos, pues en un mundo en que se erosiona al otro, estos parecen no ser necesarios, y más precisamente uno de los fundamentales, el respeto, que se le transgrede por encima del uso amenazante de la fragilidad humana, como se enuncia en la canción *Ella y Yo*:

Baby, envíame tu location, pero que sea con discreption, que tu novio no se me entere, que tú estabas hablando conmigo, porque si fantasma se muere. Porque tú eres solo mía y él lo tiene que entender, que solo chingas conmigo y aquí el cabrón es él, que no te esté llamando, dile que lo estoy buscando, si lo pillo por ahí le mando.

La práctica sexual está referida a que la hipersexualización de la cultura hace que la información que se produce se asuma como verdadera y adquiera carácter de necesidad en las relaciones que se establecen entre los jóvenes, deserotizándose cada vez más y adquiriendo tintes pornográficos. La práctica amorosa de los jóvenes parece estar constituyéndose sobre el marco de lo porno, queriéndose expresar con esto, que no es simplemente que recurran a comportamientos de este tipo, sino a que vehiculadas por líricas, imágenes y ritmos, ésta no se gesta en la pareja, sino se impone desde los intereses de los medios, que atentan incluso con la fantasía. Hablar hoy de amor entre los jóvenes produce cada vez menos frutos, porque en los medios, en la pornografía y en el reggaetón, este sentimiento se confunde con la sexualidad. Más bien, pasa a ser esta última.

Cuando se borra al otro inmediatamente se pierde cualquier vínculo real con él. Las relaciones que promueve el reggaetón son aquellas de tipo efímeras, de momento, pasajeras, que no se asocian con el vínculo permanente que genera sufrimiento y apego. Y esto desde algunos puntos de vista es bueno, el problema es que al traducirse en sexualidad, el otro se despoja de su esencia y las relaciones se van corroyendo cada vez más.

A pesar de los discursos a favor de la igualdad de género y de los estudios feministas, queer o transqueer, se observa en el reggaetón la primacía de la

heterosexualidad, por encima de la homosexualidad. En algunas canciones como la de J Alvarez Quiero experimentar, se hace alusión a la relaciones lésbicas. Es como su título lo dice, una invitación a la curiosidad, a probar formas alternas de las convencionales. En su video se muestra una práctica tipo trio que despierta sensaciones y emociones en quien lo ve, donde el hombre también participa y domina. Se promociona así lo lésbico sobre lo GTBI, que prácticamente nunca se muestra. Aquí la mujer sigue siendo desde este punto de vista un ser que se permite y permite obtención de placer. En el reggaetón está ausente la valoración de la diversidad y la diferencia.

La creación de formas estereotipadas de ser se vincula con la promoción de la infidelidad y aceptación social de ésta. Pero es una infidelidad en la que la principal protagonista es la mujer, sin prejuicios de ningún tipo. La propuesta y simbología del reggaetón gira alrededor de ella, convirtiéndose para muchos cantantes, en un objeto, en una cosa, en un trofeo que hay que obtener. La mujer al objetivarse, se reduce a su mínima expresión, denotándola ya no como un cuerpo para la reproducción, sino para la obtención de placer, un terreno que hay que abonar con joyas, dinero, turismo, licor, entre otros, para poder obtener el elixir que representa y en el cual se han convertido sus fluidos. Igualmente, el reggaetón promociona fuertemente el sexo oral y el sexo anal como alternativas sexuales, tanto más que las relaciones convencionales vaginales. Estas prácticas, que en algún periodo de la historia fueron señaladas, y que incluso Freud (2012) las calificó de aberrantes, se centralizan en el discurso del reggaetón, lo cual corrobora los postulados de Feinman (2013) sobre el culo como símbolo hegemónico del poder mediático. En un mundo que se empeña en poseer al otro, en consumirlo como dé lugar, el sexo anal es una práctica que precisamente simboliza la dominación y la cosificación del otro.

### **Política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos; reggaeton e identidad sexual**

El análisis de la política pública señalada, en relación con elementos asociados al reggaeton, se planteó utilizando la técnica del análisis documental (matriz relacional) a dos documentos centrales: (a). La política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, planteada por el Ministerio de Salud en el plan decenal 2012-2021; y (b). Las guías 1,

2 y 3 del PESCC. El primer documento, en el numeral 11 titulado “responsabilidad de los agentes”, enfatiza que “la mayor responsabilidad sobre el desarrollo de las acciones y estrategias enmarcadas en los contenidos de esta política, recae directamente sobre los agentes del sector salud” (MINSALUD, 2012, p. 98).

Esto porque la sexualidad y el cuerpo son bienes políticos y problemas de salud pública. Se compromete además la participación de todos los actores del estado, los cuales deben asumir su responsabilidad de acuerdo a su competencia. Para el caso de esta investigación se puntualizó en tres de ellos: el primero, es el sector Educativo, que según el documento, tiene como responsabilidad el fortalecimiento y ampliación de cobertura del PESCC (2008) a través de la educación laica; la consolidación de un cuerpo docente entrenado con la capacidad de superar posturas moralistas y más bien apuntar a realizar reflexiones de carácter ético desde una perspectiva de derechos sexuales y derechos reproductivos; la incorporación de nuevas tecnologías de educación, en especial los medios virtuales; y el involucramiento en los procesos a toda la comunidad educativa, lo que permitirá la definición y transmisión de contenidos de manera segura, ética y eficaz de acuerdo a los contextos específicos y particularidades socioculturales.

En segundo lugar, se encuentra el sector cultura, que al igual que el educativo, juega un importante papel en la transformación de los imaginarios personales y los significados sociales que impiden asumir la sexualidad desde una concepción ampliada. Su principal reto se orienta a la identificación e implementación de mecanismos favorecedores para la transformación de las condiciones que perpetúan la vivencia limitada de la sexualidad, en algunos grupos y comunidades, a partir de la movilización social, de modelos culturales que permitan la resignificación de contenidos en relación con el cuerpo, el concepto de familia, los roles de género y otros muy relacionados con la sexualidad y la reproducción.

De esta manera, se deben impulsar los procesos culturales que median la construcción de nuevas formas de interrelación con el propio cuerpo y el de los demás, donde los preceptos culturales, determinados por las posiciones moralistas, en lógicas de poder o tradiciones religiosas, o hegemónicas le den paso al discurso del derecho y la responsabilidad. La mú-

sica, y particularmente el reggaeton, encajan en las lógicas de la cultura, porque es una producción humana, que está presente en una época particular, que determina unos modos de ser y de identificarse, que promueve un proyecto particular de hombre. Cabría preguntarse si desde el sector cultura esta música comercial se entiende como cultura o si en esta categoría solo entra la denominada música culta, pues basta analizar el Plan nacional de música para la convivencia para darse cuenta que es excluida al igual que otros géneros. Pero si el reggaeton es escuchado hasta en los espacios más cultos de la sociedad, ¿Por qué no se le asume como debería ser? ¿Por qué se le ignora cuando su carga sexual es elevada y está comprometiendo la formación en materia de sexualidad de la población? ¿Acaso el sector cultura no asume su responsabilidad? En tercer lugar, la responsabilidad del sector comunicaciones dentro de los lineamientos de la política se expone de la siguiente manera: “Los procesos comunicativos en materia de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos deben ser asertivos, evitando las discriminaciones, estigmatizaciones y los usos idiomáticos que subvaloran y perpetúan paradigmas sobre las mujeres y otros grupos diversos. Así mismo, la sexualidad debe ser abordada a través de los medios de comunicación de manera abierta y respetuosa, como cualquier dimensión natural de la existencia humana, evitando los contenidos que la cargan de misterio, tabú o banalización”.

Parece ser que este sector, el más popular en la sociedad, cumple con su función, la de transmitir información, pero ¿lo están haciendo de la manera correcta? ¿Está en consonancia con lo que se plantea en la política nacional? Para muchas personas y para los informantes de este estudio, su actitud es irresponsable. Asimismo, se puede corroborar esto, si se escuchan algunos programas radiales, donde abusiva e irrespetuosamente utilizando lo sexual (o vulgar) como tema central llamando a personas para mofarse de ellas. Esto les confiere a los presentadores de estos programas, que se suponen profesionales, una categoría bastante despectiva, ingenua e irresponsable de lo que debería ser su correcto accionar. Parece ser que contribuyen con su lenguaje urbano y callejero, a veces hasta ñero, a los procesos de desculturización social.

¿Está contribuyendo esta política nacional al ideal que se lee en su introducción?: “que transformen profundamente las realidades sociales es

el mayor anhelo de las instituciones verdaderamente comprometidas con la población como depositaria real de la acción del Estado”. La respuesta sería no. No está transformando ninguna realidad. Primero porque el esporádico accionar de las instituciones de salud en las escuelas, compuesto de discursos monótonos, repetitivos y desactualizados, se convirtió en un pretexto para recoger firmas y cobrar un presupuesto, apartándose de la proposición de estrategias pertinentes y efectivas que formen y no que informen. Las instituciones del estado no están verdaderamente comprometidas con la solución de problemas sociales asociados a la sexualidad.

Más bien, se podría decir que están implicadas con la transformación negativa, con la desculturización, con el deterioro y el atraso ético e irresponsable de las personas. En la actualidad la actitud de despreocupación de casi todos los sectores responsables de la formación sexual de los jóvenes, incluidas la escuela y la familia, hace que la ética no prime, por lo que no es posible construir proyectos serios que pretendan como meta fundamental la construcción de un país digno, competitivo, igualitario, democrático y participativo.

## Conclusiones

Desde el análisis del reggaetón, se pudo obtener una imagen de los adolescentes que refleja la incidencia de factores discursivos con los que entran en contacto, en lo que permanentemente están siendo o dejando de ser. Este género musical que se compone de elementos que contradicen planteamientos paradigmáticos y moralistas de la sociedad, influye en la búsqueda permanente de la identidad sexual de los jóvenes, que se dibuja a partir de imágenes, símbolos, canciones, que representan una realidad elaborada por otros y atravesada por juegos de intereses. De esta manera, las manifestaciones juveniles en relación con la identidad sexual, responden cada vez más a prácticas estereotipadas producto de la moda y presencia constante de la música en sus ámbitos individuales y colectivos, que los insertan y los hacen devotos (sumisos) de proyectos de dominación, desculturización y estupidización que ya no reprimen ni castigan, sino que liberan e insinúan.

Los principales comportamientos de los jóvenes se asocian principalmente con el elevado narcisismo, tanto en mujeres como en hombres, que es sinónimo de la pérdida de los límites que han llevado a borrar al otro, que ahora

se convirtió en un reflejo de sí mismo. Esta transgresión provocada además por la tecnología y las redes sociales, se vincula a la música como discurso de entretenimiento acentuador de tácticas estimulantes de poder que utiliza la imagen, el cuerpo, el rostro, la piel, como recipiendario del placer y del deseo. Y recuérdese con Feinman (2013) que “el entretenimiento le es fundamental al poder. Foucault hace rato que avisó: no crean que la represión es castigo. La represión es entretenimiento, placer controlado” (p. 566).

Se resalta que no se estudió este estilo musical con la intención de señalarlo, tacharlo de factor negativo o para seguir ocultándolo. La apuesta fue partir de él para acercarse a la comprensión de un elemento constitutivo del ser humano como es la identidad sexual, y visualizarlo como una oportunidad para desde su propuesta atacar las cuestiones de la sexualidad y la adolescencia. De esta manera, lograr evidenciar la necesidad de una postura crítica/reflexiva de la escuela frente a los discursos culturales o modelos urbanos que dominan y reemplazan de algún modo sus prácticas orientadoras de la sexualidad, porque no tienen que someterse a comprobación, diluyen incluso teorías sociológicas o psicológicas, porque asumen carácter de validez mediática y no se asientan en ningún modelo. Como es imposible generalizar y dar una opinión despectiva del género, tal vez lo más acertado sea argumentar que al igual que otros estilos musicales, el reggaetón propone variantes para cualquier tipo de escucha y situación que se viva, acompañando, estimulando, insinuando y ambientando momentos. Por eso, los elementos de análisis que permiten pensar la política pública en educación sexual, en relación con su estudio, se corresponden con aquellos que definen hoy la sociedad, como son la desacralización de los valores, la agonía del amor, las relaciones líquidas y efímeras, la emergencia de prácticas alternativas de la sexualidad, la disolución del otro, la mercantilización del cuerpo, entre otros. Plantear estas cuestiones de una manera clara y basadas en investigaciones reales y no de ejercicios burocráticos, es cada vez más urgente, actuando de frente al cuerpo como espacio de significaciones, y como campo de batalla cuando el amor se materializa en sexualidad.

## Referencias

- Bardi L, Alberto; Leyton, Carolina; Martínez, Vania. y González, Electra (2005). Identidad sexual: proceso de definición en la adolescencia. Reflexiones pedagógicas, Docencia No. 26.
- Becerra, Ana C. Peña, Wilmar A. (2013). Sexo y sexualidad, complejidad de la identidad humana. Revista Colombiana de Enfermería. Vol. 8 Año 8. pp. 187-199. [consulta: 2015, Abril 19] Disponible: [http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/.../018\\_articulo16.pdf](http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/.../018_articulo16.pdf)
- Duany, Jorge. (2010) Reseña de “Reggaeton” de Rivera, Marshall y Pacini, eds. Caribbean Studies, Vol. 38, Núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 182-185. Instituto de Estudios del Caribe San Juan, Puerto Rico. [Consulta: 2015, Febrero, 17] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39220687010>
- Erikson, Erik. (2011). El ciclo vital completado. Edición revisada y ampliada. Paidós editorial.
- Feinman, José P. (2013). Filosofía política del poder mediático. 1a Edición en formato digital. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta, 2013. E-Book. Grupo Editorial Planeta S.A.I.C.
- Freud, Sigmund. (2012). Tres ensayos sobre teoría sexual y otros escritos. Alianza editorial, S.A. Madrid, 2012. Traducción de Luis López-Ballesteros y de Torres
- Foucault, Michel. (1990). Las tecnologías del Yo. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona.
- Han, Byung Chul. (2014). La agonía del eros. Herder Editorial, S.L., Barcelona.
- Herrera, Martha C. (2014). Políticas públicas en educación ciudadana en Colombia y América latina: la arena de lucha del campo intelectual en la historia reciente. En Perspectivas Educativas. Serie lecciones inaugurales No. 1. Doctorado interinstitucional en educación. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Hormigos R, Jaime (2008). Música y Sociedad. Análisis Sociológico de la cultura musical de la posmodernidad. Ediciones y Publicaciones Autor S.R.L. Madrid.
- Martínez M, Miguel. (2009). Nuevos paradigmas en la investigación. Editorial Alfa. Caracas, Venezuela.
- Martínez M, Miguel. (2006). Ciencia y arte en la metodología cualitativa.

2da Edición. Editorial Trillas, S.A. México, D.F.

Megías Q, Ignacio. Rodríguez S.J, Elena. (2001). Jóvenes entre sonidos. Hábitos, gustos y referentes musicales. Injuve. Fundación de ayuda contra la drogadicción. Ministerio de trabajo y asuntos sociales. España.

Ministerio de Educación Nacional. UNFPA. (2008). Programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía. La dimensión de la sexualidad en la educación de nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Guías No. 1, 2 y 3. República de Colombia.

Ministerio de salud y protección social, Fondo de poblaciones de las naciones unidas UNFPA, Profamilia. (2012). Política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Bogotá D.C., Colombia.

Monereo, Carlos. Pozo J, Ignacio. (2014). La identidad en la psicología de la educación. Necesidad, utilidad y límites. Ediciones de la U. Primera edición. Bogotá, Colombia.

Penagos R, Yesid. (2012). Lenguajes del poder. La música reggaetón y su influencia en el estilo de vida de los estudiantes. Revista Plumilla Educativa. No. 10, pp. 290-305. Universidad de Manizales. [Consulta: 2014, Octubre 25] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4323457>

Piñero M, María L. Rivera M, María E. (2013). UPEL-IB, Barquisimeto. Núcleo de investigación “Docencia, innovación y tecnología” (NIDIT). República Bolivariana de Venezuela.

Rivera, Raquel. Marshall, Wayne. Pacini H, Deborah. (2009). Reggaeton. Duke University Press. United States of America

Torras, Meri. (2007). Cuerpo e identidad. Estudios de género y sexualidad 1. Ediciones UAB. Barcelona.

Valls Gorina, Manuel. (1982). La música en el abrazo de eros. Aproximación al estudio de la relación entre música y erotismo. Tusquets Editores, S.A., Barcelona.

Vergara, Ana y Páez, Darío. (1993). Revisión teórico-metodológica de los instrumentos para la medición de la identidad de género. Revista de psicología social, 8 (2), 133-152. Universidad del país Vasco.





# Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela



Libro electrónico