

New Institutional Analysis of Youth Policy in the municipality of Bucaramanga.

Sumario

1. Introducción. 2. Evolución de las políticas públicas de juventud. 3. Contexto de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga. 4. Análisis neoinstitucional y propuesta de articulación para la política pública de juventud de Bucaramanga. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Resumen

El presente artículo pretende analizar los procesos de articulación de los planes, programas y proyectos de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. Para tal fin, se dará una mirada al contexto en el que emergen las políticas públicas de juventud. En segunda instancia, se analizará el desarrollo del contexto local en la construcción de la política. Con base en el enfoque neoinstitucional, se realizará un análisis crítico de la política pública. Por último, se generarán propuestas de articulación para su construcción e implementación.

Palabras Clave: *Política Pública, Juventud, Ciudadanía Juvenil, Sujeto de derechos Neoinstitucionalismo, Instituciones, Actores.*

Abstract

The present article aims to analyze the articulation process of plans, programs and projects of Youth Policy in the municipality of Bucaramanga. It will look at the context in which the youth policies emerge for this purpose. Secondly, the development of the local context, in the construction of the policy will be discussed. Based on the new institutional approach, it will make a critical analysis of the policy. Finally, proposals of articulation for its construction and implementation will be generated.

Key Words: *Public Policy, Youth, Youth Citizenship, Subject of rights, New Institutionalism, Institutions, Actors.*

Roger García Gómez: Candidato a Magíster en Ciencia Política – Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB); Administrador de Empresas – Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB); Especialista en Finanzas – Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.

1. Introducción.

Los jóvenes requieren ser reconocidos como actores estratégicos que impulsen el desarrollo de la sociedad, a través de la garantía de sus derechos y deberes, por lo que es importante que los entes territoriales generen espacios y escenarios que permitan su participación política, económica, cultural, ambiental y social como corresponsables en la generación de acciones que incidan en el mejoramiento de su calidad de vida.

Cada vez es más difícil para el Estado entender las dinámicas y diferentes realidades que afrontan los jóvenes, teniendo en cuenta que cada vez están más preparados e informados, con una amplia capacidad de adaptación a un mundo cada vez más cambiante. Esta situación contrasta con su bajo acceso a instancias de toma de decisiones, lo que incide en el aumento de las brechas de desigualdad y en la imposibilidad de establecer proyectos de vida claros.

La juventud cobra cada vez más importancia en la agenda pública nacional, como un actor fundamental que contribuya a impulsar el desarrollo de las naciones. Los organismos multilaterales han evolucionado en su concepción sobre la juventud, y en su evolución la han establecido como sujeto de derechos y otorgado el carácter de ciudadano. Esto abre el abanico de posibilidades para generar estrategias y herramientas para su desarrollo integral. Este escenario demanda de los gobiernos una mayor inversión en la juventud para la construcción y desarrollo de su ciudadanía.

La juventud es entendida como un proceso de construcción sociocultural que se remonta a las experiencias y realidades que afronta este grupo poblacional, teniendo en cuenta que no es una etapa del ciclo vital estática, y en cada generación se modifican los patrones de valores y expectativas que ésta comparte, por tanto, va cambiando el significado que la sociedad le atribuye, así como la identidad que éstos construyen en los procesos de socialización.

La importancia que suscita este segmento poblacional, la relevancia de la problemática juvenil en el municipio de Bucaramanga y el análisis de la articulación de los diferentes actores institucionales en los planes, programas y proyectos que han sido adelantados dentro de la apuesta política y social del gobierno municipal en los últimos años, serán el objeto de la presente investigación, la cual tiene como objetivo central, analizar los procesos de articulación de los planes, programas y proyectos de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.

La presente investigación transitará por tres momentos: se realizará en primera medida un acercamiento a las políticas públicas de juventud desde una perspectiva global para desembocar en la región. En segunda medida se dará una mirada al contexto en el que se ha desarrollado la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga, desde una mirada histórica hasta la actualidad. Seguidamente se realizará un análisis desde el enfoque neoinstitucional en ciencia política de la política pública de juventud de Bucaramanga y se generará una propuesta de articulación de los diferentes actores institucionales alrededor de ella. Por último, se generarán las conclusiones respectivas.

2. Evolución de las políticas públicas de juventud.

Para hablar de las políticas públicas de juventud y su incidencia en la toma de decisiones gubernamental, se deben tener en cuenta los conceptos que permitirán tener un panorama más claro sobre el objeto de estudio. Es en esa medida, que es necesario dar una mirada al significado tanto de las políticas públicas y como de la juventud como ejes centrales de la presente investigación.

En primer lugar, las políticas públicas son sin lugar a dudas uno de los campos de estudio con mayor relevancia en las investigaciones en ciencia política de la actualidad. Esto ha abierto el abanico de posibilidades para explorar las implicaciones que a lo largo de la historia reciente han puesto en el centro de análisis a las decisiones públicas, el desarrollo de sus contribuciones al estudio del papel del Estado y de los actores involucrados en la acción pública, por medio de dos miradas diferentes: la producción de las políticas, por ende, la construcción de la agenda pública, la toma de decisiones, la implementación y evaluación de las acciones ejecutadas. En segundo lugar, el análisis de las políticas, como instrumento de ayuda para la toma de decisiones.

Las particularidades que presentan las políticas públicas han permitido vislumbrar que estas no se encuentran claramente dentro del escenario o realidad social, por lo que las políticas públicas pueden ser consideradas como construcciones sociales que se generan a partir de las visiones que tengan cada uno de los actores involucrados en la problemática a tratar, las cuales entran en un proceso de conflicto y negociación, a fin de establecer el curso a seguir, el cual no es absoluto sino que refleja las interacciones ejercidas, el imaginario colectivo y en muchos casos las expectativas de los actores para mejorar su situación.

El proceso de las políticas públicas partiendo de la premisa anterior, es dinámico, teniendo en cuenta la complejidad que supone la definición y delimitación de la política, constituyendo un aspecto de vital importancia, debido al rol que desempeñan cada uno de los actores, las limitaciones en el acceso a la información, la asimetría en las preferencias, los grupos hegemónicos que buscan imponer sus exigencias buscando la maximización de sus intereses, la población objetivo de las políticas y la dificultad generada por el surgimiento de nuevas problemáticas que afectan la estabilidad de los procesos de políticas públicas. En última instancia, es el Estado quien, a partir de los resultados de dichas interacciones, establece los cursos de acción, como actor legitimado para la implementación de las acciones establecidas en las políticas públicas.

Para la presente investigación, con el fin de contar con un concepto de política pública que permita tomar en cuenta todas las variables involucradas, se acudirá al desarrollado por el Profesor Raúl Velásquez Gavilanes (2009) en su texto *Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”*. En este texto, se realiza una revisión de veintinueve (29) definiciones existentes sobre el término, tomando como referencia la bibliografía especializada.

Como resultado de dicha revisión, se establece a la política pública como un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. (Velásquez, 2009, p. 156)

Por otra parte, definir a la juventud en muchos casos presenta un desafío para los investigadores teniendo en cuenta la diversidad de miradas y enfoques que ayudan a darle significado a las nociones que la sociedad le atribuye. Según la legislación colombiana contemplada en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, respecto al concepto de joven, ésta hace referencia a “toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral,

económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía”. Pero según los avances de la investigación social, el concepto del “ser joven” trasciende la mera perspectiva etaria.

La juventud es, por ende, un proceso de construcción sociocultural que se remonta a las experiencias y realidades que afronta este grupo poblacional, teniendo en cuenta que no es una etapa del ciclo vital estática, pues en cada generación varían los valores y expectativas que ésta comparte, y de acuerdo a las realidades de la época, se perciben cambios relevantes en cuanto al significado que la sociedad le atribuye, así como la identidad que éstos construyen en los procesos de socialización.

En este proceso de consolidación de la juventud como actor social, el individuo debe adquirir una serie de habilidades y destrezas que le permitan incorporarse a la vida productiva, transitando por un proceso de maduración hacia la adultez, donde el joven va adquiriendo con el pasar del tiempo códigos y valores que afectan su concepción de la sociedad, siendo considerada como una etapa de asimilación de ciertos comportamientos que actúan como mecanismos de control que permitan la cohesión social.

La juventud es también el resultado de un conjunto de fenómenos exógenos tales como la globalización, el consumo de medios de comunicación y las demás expresiones de consumo que afectan su construcción social. Estos paradigmas afectan a todos por igual, pero de acuerdo a la oportunidad, ejercen una mayor incidencia en la juventud.

Los jóvenes traen consigo una serie de luchas en procura de la inclusión social y la consecución de espacios de participación que les permitan ser escuchados, siendo ellos los conocedores de su propia realidad, debido a que muchas veces, los encargados de establecer dentro del Estado los cursos de acción en cuanto al desarrollo juvenil, no comprenden las problemáticas que el mundo contemporáneo les plantea.

Es por estas razones, que la agenda mundial pone sus ojos en la juventud por medio de estrategias que permitan: mayor empoderamiento económico de los jóvenes; mayor compromiso cívico y participación de éstos en la toma de decisiones, la vida política y las instituciones públicas, así como el fortalecimiento de la participación de los jóvenes en la construcción de resiliencia, como la capacidad que tienen para superar la adversidad.

Por ende, de los Estados se espera una mayor inversión en los jóvenes, proteger sus derechos, incentivar el desarrollo de su ciudadanía y dotarlos de herramientas que les permitan afrontar los

cambios y oportunidades en un mundo incierto. La gran apuesta de los organismos multilaterales va en la dirección de asegurar la contribución de la juventud al desarrollo humano sostenible.

2.1 Marco normativo e institucional de las políticas públicas de juventud

La temática de la juventud en las últimas décadas ha tomado relevancia en la agenda de los organismos internacionales que, desde la segunda mitad del siglo XX, han fomentado diferentes medidas y estrategias para impulsar el desarrollo juvenil, por medio del cambio de paradigma hacia una visión esperanzadora y que privilegie el papel de la juventud en la escena política y social.

Los organismos multilaterales han expresado su interés por establecer una serie de lineamientos que le permitan a los Estados abordar el tema de juventud desde una perspectiva institucional, a fin de fortalecer las estrategias de intervención gubernamental para situar a la juventud en espacios que incentiven el desarrollo de sus potencialidades, a pesar de la inestabilidad del ambiente en el que desarrollan su proyecto de vida.

La preocupación por el porvenir de la juventud se estableció a partir de la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de la paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos generada por las Naciones Unidas mediante Resolución 2037/XX del 7 de Diciembre de 1965, reconociendo la importancia de la juventud como actor relevante, portador del cambio y sujeto llamado a dirigir los destinos de la humanidad.

En el año 1979, durante el 34° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y mediante Resolución 34/151, fue definido a 1985 para la celebración del primer Año Internacional de la Juventud, con lo cual se pretendía resaltar el importante papel de los jóvenes en la construcción del nuevo orden mundial.

En 1985, durante la celebración del primer año internacional de la juventud, los Estados del mundo elevan su voz ante la urgente situación que atraviesan los jóvenes, ante los niveles de pobreza, violencia y exclusión que imperaban en la época. Esta declaración internacional, que tenía como lema “Participación, desarrollo, paz”, instó a volver la mirada a un grupo poblacional, los jóvenes, a los cuales alentó a tomar el rol de constructores de paz y generadores de espacios para la convivencia pacífica.

La importancia de este acontecimiento radicó en el llamado urgente a que los Estados se involucrarán en generar soluciones a las problemáticas que aquejaban a los jóvenes, por medio del ingreso en la agenda, y estableció las bases para vincular a los jóvenes en la construcción de

programas y proyectos que permitieran impulsar su desarrollo. A partir de allí, los Estados avanzaron en la implementación de programas focalizados a este grupo poblacional y en la creación del marco institucional que permitieran gestionar la planificación, implementación y/o evaluación de las políticas que centraran su interés en las problemáticas de la juventud.

En 1992 se crea la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), como un organismo internacional de carácter multigubernamental, con el fin de promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos. Dentro de sus objetivos se destacan: la promoción en sus miembros de políticas públicas de juventud, realizar investigaciones sobre la problemática juvenil, fomentar la capacitación de funcionarios y representantes juveniles y la integración de los jóvenes tanto a nivel nacional como regional.

Este organismo recoge la preocupación de la mayoría de los países participantes en las cumbres iberoamericanas, producto del impulso generado por las medidas adoptadas en el Año Internacional de la Juventud, para que los Estados incluyan en la agenda pública los enfoques de juventud, por medio del fortalecimiento institucional de las instancias de juventud en la región.

En el año de 1995, por medio de la resolución 50/81, las Naciones Unidas fortalecen su compromiso con el desarrollo de la juventud por medio del establecimiento de una estrategia global denominada “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes” con vigencia hasta el año 2000 y años subsiguientes, orientada a dar respuesta por parte de la comunidad internacional a los desafíos que plantearía el nuevo milenio para la juventud. Dentro del programa, se realizó la priorización de algunos campos de acción como: educación, empleo, hambre y pobreza, salud, medio ambiente, uso indebido de drogas, delincuencia juvenil, actividades recreativas, la niña y la mujer joven y la participación de los jóvenes (OIJ, 1994).

Este programa estableció las bases para la formulación de políticas públicas y directrices que le permitieran a los Estados generar herramientas y mecanismos para el mejoramiento del bienestar y los medios de vida de los jóvenes. En síntesis, se buscaba dotar de herramientas para el mejoramiento de la capacidad nacional en materia de juventud y de incrementar las iniciativas para el impulso de oportunidades para la participación efectiva de los jóvenes en la arena pública (Naciones Unidas, 1995).

El 17 de diciembre de 1999, la Asamblea General, en su resolución 54/120, respaldó las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Ministros de la Juventud (Lisboa 8-12 de agosto de 1998) y aprobó que el 12 de agosto fuera declarado como "Día Internacional de la Juventud",

como medio para aumentar la conciencia sobre los problemas que afectan a los jóvenes en todo el mundo.

A pesar de los esfuerzos a nivel internacional en temas de juventud, no se contaba con un tratado universal en defensa de los derechos individuales y colectivos de los jóvenes. Es por esta razón que los Estados Iberoamericanos, conscientes de la importancia para la humanidad de contar con un marco internacional orientado a este sector de la población, estableció en el año 2005, en la ciudad de Badajoz, España, por medio de la firma de dieciséis Estados, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (OIJ, 2005). Con ella se consigue elevar a un nivel más amplio a la juventud, por medio de iniciativas para el mejoramiento de su calidad de vida, así como la promoción de iniciativas tendientes a la reducción de la exclusión social de los jóvenes de la región.

Esta convención reconoce por tanto el derecho de las personas jóvenes a gozar y disfrutar de los derechos humanos. Dentro de los compromisos más importantes se encuentra el que los Estados miembros que la ratificaran, propendieran por el respeto y garantía para el pleno disfrute y ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la juventud.

Esta convención, que entraba en vigencia a partir del 1 de Marzo de 2008, consta de 44 artículos y fue suscrita por 17 países. Este documento se constituye hasta la fecha como el único instrumento jurídico existente que reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, actores estratégicos del desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente sus derechos y libertades.

También en el año 2005, luego de realizada la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, la Organización Iberoamericana de Juventud desarrolló en conjunto con los diferentes actores involucrados en las temáticas de juventud, el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015, el cual tenía como objetivo “potenciar y fortalecer las actuaciones de cooperación entre los estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar las políticas de juventud en la región iberoamericana, como base del desarrollo de los derechos de ciudadanía de las y los jóvenes” (OIJ, 2008, p. 9).

En el año 2010, por motivo de la Conferencia Mundial de Juventud realizada en México, se estableció un compromiso de los Estados por medio de la promulgación de la Declaración de Guanajuato, donde se reconocía en la juventud a un actor clave en la búsqueda del desarrollo, la promoción y protección de los derechos de los jóvenes, así como el impulso a la implementación de programas, planes y políticas públicas para el desarrollo de la juventud, incentivando la

ampliación de los espacios de participación de los jóvenes para la toma de decisiones (Naciones Unidas, 2010).

Con relación al contexto nacional y regional, la intervención de la juventud por parte del Estado Colombiano data de más de cuatro décadas atrás. En el país, los antecedentes de políticas públicas de Juventud se remontan al año de 1968, cuando el gobierno nacional creó el Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte – COLDEPORTES, como espacio para la intervención de los jóvenes, donde en primera medida se concibió a la recreación y el deporte como punto de partida para el desarrollo de este grupo poblacional. Fue una institución pensada para apoyar los planes de intervención extracurricular de los jóvenes como una alternativa al sistema educativo, el cual era regulado por el Ministerio de Educación Nacional (Colombia Joven, 2001).

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se le da un reconocimiento jurídico y legal al Estado como institución pluriétnica y pluricultural, replanteando el papel y la intervención en los diferentes grupos poblacionales. Se estableció una clara directriz en procura de la defensa de los derechos de los adolescentes y jóvenes, debido a que el artículo 45 abogaba por su protección y formación integral. En él se declara que deben ser establecidos por parte del Estado y la sociedad los espacios para que los jóvenes puedan participar activamente en la construcción de estrategias que permitan su protección, educación y progreso. El Estado debía establecer los lineamientos para la definición de los mecanismos institucionales para el tratamiento de los temas de juventud.

A mediados de los años 90's, la política de juventud no se consideraba como asunto de gobierno. Teniendo en cuenta que la preocupación por parte del Estado con relación al papel que debía jugar la juventud dentro del escenario social era relativamente reciente ante la escasez normativa, siendo que después de lo consagrado en la constitución, aún no existía normatividad exclusiva para el tema de juventud, encontrándose inmersa en leyes genéricas que regulaban asuntos de salud, educación, vivienda, entre otras.

Partiendo de esta premisa, el gobierno nacional, con el acompañamiento de organizaciones juveniles y ONG, presentó ante el Congreso un proyecto de ley, que dio como resultado la promulgación de la Ley 375 de 1997, como la primera apuesta exclusiva del gobierno para el tema de juventud, pasando a ser considerada la problemática de la juventud como parte fundamental de la agenda del Estado. Esta apuesta del gobierno dio paso al Sistema Nacional de Juventudes, en donde eran articuladas un conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que dedicarían sus esfuerzos en pro del desarrollo juvenil.

Iniciando el milenio, por medio de la expedición del Decreto 822 de 2000, se creaba el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, el cual, según el artículo dos de la norma en cuestión tendría como función el “fijar políticas, planes y programas que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud”, y estaría adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

El Programa Presidencial Colombia Joven (2005) logró consolidar la iniciativa más importante del gobierno en materia de juventud, teniendo en cuenta que se formuló el documento de Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015, con el cual se generan una serie de principios y lineamientos que permitirían concebir un nuevo papel para la juventud dentro de la sociedad, además como un grupo poblacional con necesidades específicas, donde se planteaba la promoción de la participación de los jóvenes en la vida pública, el acceso a bienes y servicios, así como el mejoramiento de las oportunidades en términos económicos, sociales y culturales. Gracias al esfuerzo de diferentes organizaciones sociales, educativas y juveniles se lograba reglamentar lo dispuesto en la Ley 375 de 1997.

En el año 2013, se realiza una actualización de la Ley de Juventud, por medio de la sanción de la Ley Estatutaria 1622. Con la entrada en vigencia de la norma se da paso a la posibilidad de impulsar y posicionar las discusiones sobre políticas públicas de juventud en el país, apuntando a que con ellas se generaran acciones que propendieran por el desarrollo integral de los jóvenes en Colombia. Se buscaba que, tanto jóvenes como autoridades de todo el país se empoderaran a través de esta herramienta, la cual les permitiera transformar las realidades de las actuales y futuras generaciones del país y el desarrollo de sus regiones en el abordaje de la temática de la juventud.

Seguidamente, el Departamento Nacional de Planeación emitiría el documento Conpes 173 de 2014, el cual presentaba lineamientos generales para la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción económica y social de los adolescentes y jóvenes en Colombia. Se buscaba crear estrategias para garantizar el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad y protección especial en los aspectos que se requirieran.

En el año 2016, fue sancionada la Ley 1780 del 2 de Mayo de 2016, denominada “Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil”, que según su artículo 1, tiene como objetivo “impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de

nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia”.

Actualmente, se encuentra a la espera de sanción presidencial, un proyecto de ley (027 de 2015) por el cual se presentan modificaciones a la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. Esta iniciativa surge ante a la importancia que la norma le otorgaba a los Consejos Municipales y Locales de Juventud como pilares fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, ratificado como instancia de participación para los jóvenes. Lo que busca la presente norma es la regulación de las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud.

En cuanto al contexto regional, tomando como referencia el documento diagnóstico “Diseño participativo de la política pública de juventud de Santander” emitido por la Gobernación de Santander (2011), se puede establecer que las primeras acciones de la administración departamental para la construcción de la política pública de juventud consistieron en dar a conocer a los jóvenes entre los 14 y los 26 años de las diferentes provincias del departamento los beneficios de la Ley 375 de 1997, a fin de que lo dispuesto en ella fuera adoptado en todos los municipios del departamento.

Dentro de los esfuerzos realizados para apoyar el proceso de construcción de la política pública, se realizó un diagnóstico de la problemática juvenil en la región, donde se analizaba la evolución de esta población desde los ámbitos legal, institucional y el impacto de la oferta institucional de la entidad, basados en el enfoque de derechos humanos.

Luego de realizar un ejercicio participativo con los actores involucrados en el desarrollo juvenil y con la promesa de encauzar a la Juventud de Santander hacia la búsqueda de grandes metas de desarrollo personal y social, en el año 2013 el gobernador Richard Aguilar presenta la Política Pública de Juventud del Departamento de Santander 2013-2023 “una política concertada entre la esperanza y el cambio por la juventud” (Gobernación de Santander, 2013), la cual fue aprobada mediante Ordenanza No. 072 de 2013 de la Asamblea de Santander, y tenía como propósito comprometer al departamento y a los municipios a invertir recursos durante 10 años en programas sociales que beneficiaran a los jóvenes.

Según el análisis realizado por el Observatorio Socioeconómico de Santander (Parra, Martínez, Sorzano, & Rodríguez, 2013) a la Política Pública de Juventud de Santander 2013-2023, esta se basaba en cuatro líneas estratégicas: sueños cumplidos con garantía, jóvenes gozando de buena

salud con servicios de calidad, una oportunidad de desarrollo para los jóvenes y jóvenes viviendo y conviviendo en espacios libres, sanos y seguros.

Estas líneas apuntaban a generar estrategias en torno a las problemáticas surgidas luego de los diagnósticos de la situación de la población joven en cuanto a salud, educación, seguridad y empleo, por medio del fomento a la creación de empresa (más empleo formal y disminución empleo informal), cobertura de educación con calidad en los niveles media y superior, programas de seguridad y convivencia ciudadana, en términos de utilización del tiempo libre y el fortalecimiento de los programas del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes-SRPA (Parra et al., 2013).

En el año 2016, se realizó el proceso de formulación y construcción del Plan de Desarrollo Departamental para la vigencia 2016-2019, denominado “Santander Nos Une”, en el cual fueron adoptados como base fundamental, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el enfoque de desarrollo verde de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el documento de planeación prospectiva “Santander Visión 2030”. El Plan de Desarrollo Departamental fue aprobada mediante Ordenanza 012 del 20 de Marzo de 2016.

Con relación a la problemática de juventud, esta se encuentra incluía dentro del enfoque de derechos y deberes sociales en el tema de desarrollo “Primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar; juventud; y adulto mayor”. El plan ha definido puntualmente tres estrategias de intervención para la juventud, las cuales son: Programa “La juventud nos une en Santander, el programa “Jóvenes Adelante” y el programa “Jóvenes Paz Ando”, los cuales se encuentran a cargo de la Secretaría de Desarrollo.

El gobierno departamental espera que de acuerdo al plan, “las poblaciones vulnerables y de atención diferencial del Departamento de Santander, habrán sido reconocidas, dignificadas y atendidas con calidad, por medio de programas y proyectos que hayan elevado su nivel de vida, fortalecido sus políticas públicas, ampliado cobertura en la atención integral, generado conocimiento, oportunidades para la movilidad social y una robusta sociedad civil comprometida y corresponsable en la solución de sus necesidades”.

3. Contexto de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga.

Con el fin de realizar una aproximación al contexto en el que se han desarrollado las diferentes acciones para el abordaje de la juventud en el municipio de Bucaramanga, se realizó una revisión de la documentación existente en los archivos digitales del Concejo de Bucaramanga, con relación a los distintos actos administrativos aprobados por el cabildo municipal, los actos administrativos emanados en la administración municipal, los diferentes planes de desarrollo aprobados, así como documentos suministrados por la oficina de la juventud del Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga (INDERBU).

Dentro de los hechos destacables de las fuentes revisadas se encuentran los siguientes: Desde los años 90's, con el surgimiento de normatividad aplicable desde el orden nacional e internacional para el abordaje de la juventud, se puede considerar que, a partir del gobierno de Jaime Rodríguez Ballesteros, por medio de estrategias para incentivar la práctica del deporte y la recreación como mecanismo para la utilización del tiempo libre y la disminución del consumo de sustancias psicoactivas, así como la disminución de la incidencia del pandillismo y el gaminismo, se generaron acciones directas para la intervención de este segmento poblacional.

Como un hecho destacable se encuentra la sanción del Acuerdo Municipal N° 097 del 10 de Diciembre de 1994, en el cual “se fija el número de empleados y sus asignaciones para la vigencia fiscal de 1995”, donde en su artículo décimo, los Concejales de Bucaramanga de la época facultaban al Alcalde Municipal para la creación de la Secretaría de la Juventud y el Deporte, reglamentación y elaboración de sus funciones y asignación del personal de planta requerido. La estructura administrativa contó con: un secretario de la juventud y el deporte, un secretario general de la juventud y el deporte, un jefe para la sección de la juventud, un jefe para la sección de deporte y 3 auxiliares administrativos. Hasta ese momento, el municipio de Bucaramanga era pionero en la designación de una dependencia específica para el abordaje de la problemática de la juventud, de manera focalizada.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Municipal 1995-1997, en el gobierno de Carlos Ibáñez Muñoz, se estableció el Decreto No. 0452 del 27 de Junio de 1995, por el cual se organizaba la estructura administrativa de la Secretaría de la Juventud y el Deporte. Además, era sancionado el Acuerdo No. 104 del 27 de Diciembre de 1995, por medio del cual se creaba el establecimiento público denominado “Instituto de Deportes y Recreación de Bucaramanga – INDERBU”, como órgano encargado de la planeación, programación, ejecución y control de las actividades deportivas y recreativas conforme a las necesidades de la comunidad,

así como de la difusión y coordinación para el desarrollo de programas y proyectos con los diferentes organismos deportivos y que brindaba garantías para una adecuada administración y conservación de los escenarios deportivos y recreativos a su cargo.

En su artículo vigésimo, se establecía que la Secretaría de la Juventud y el Deporte sería denominada a partir del 1 de Enero de 1996 como Secretaría de la Juventud, manteniendo su estructura administrativa y planta de personal. Al año siguiente era sancionado el Acuerdo No. 007 del 19 de Marzo de 1996, por el cual se reestructuraba la planta de cargos de la Secretaría de la Juventud. Como se mencionaba en el documento, teniendo en cuenta que el INDERBU en el desarrollo de su objeto cumplía con algunas funciones que venía desarrollando y cumpliendo la Secretaría de la Juventud, se hacía necesaria dicha reestructuración administrativa y de planta de personal. En ella, se suprimían las denominaciones “División de Juventud y División de Deportes” y se creaban las denominaciones “División de Desarrollo y Participación Juvenil y la División de Promoción y Atención Juvenil”.

Al año siguiente, se expedía el Decreto Extraordinario No. 021 del 29 de Febrero del 2000, por medio del cual se modificaba el Acuerdo No. 104 de 1995, mediante el cual se creaba el establecimiento público denominado “Instituto de Deportes y Recreación de Bucaramanga – INDERBU”.

De acuerdo a un estudio técnico elaborado por la Universidad Industrial de Santander con ocasión del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero adelantado en la época, al referirse al “INDERBU”, se dio la recomendación de fusionarlo con la Secretaría de la Juventud y mantenerlo como instituto descentralizado autónomo y autosostenible, a través de la administración de los escenarios deportivos y los programas de financiación externa relacionados con la juventud, el deporte y la recreación.

Por tal motivo, se ampliaba el objeto social de la entidad, con el fin que adquiriera las competencias propias de la Secretaría de la Juventud, por lo cual su nombre cambiaría a “Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga, manteniendo la sigla INDERBU para su denominación, decisión contraria a lo planteado en el Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000, el cual procuraba el fortalecimiento de la Secretaría de la Juventud como organismo coordinador de la política de juventud en el municipio

3.1 Proceso de construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

Por medio del Acuerdo Municipal No. 093 del 15 de Diciembre del 2009, se adopta la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. La institucionalización de la política permitiría direccionar fortalecer y promover instancias, estrategias y programas para la juventud, brindando mecanismos, escenarios y oportunidades que garantizaran el ejercicio de sus derechos, la participación con decisión, el reconocimiento de su diversidad y la elevación de sus capacidades en función de fortalecer a los jóvenes como sujetos políticos para la realización de sus proyectos de vida y la construcción de una sociedad justa y democrática.

A partir de la sanción del anterior acuerdo, el municipio de Bucaramanga manifiesta la intención de trabajar por la juventud, hacer operativa la Ley 375 de 1997 o “Ley de la Juventud”, generar espacios de concertación y decisión que permitan el pleno desarrollo y disfrute de los derechos de los jóvenes. Se creaba el marco institucional y estratégico para su cumplimiento.

Con el fin de establecer los mecanismos para la construcción de la política pública de juventud, la administración municipal expidió el Decreto Municipal No. 0233 del 30 de Septiembre de 2011, con el cual se reglamentaba el Consejo Interinstitucional de Juventud de Bucaramanga. Con ello se daba cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4, literal A del Acuerdo Municipal No. 093 de 2009. Este organismo se configuraba como parte integral del Sistema Municipal de Juventud como instancia de encuentro y concertación de la administración municipal con los actores involucrados en el desarrollo juvenil, así como órgano consultivo durante las etapas del proceso de la política pública de juventud. Este organismo tenía la función de asesorar y estudiar las acciones que conllevaran a la construcción de políticas de juventud. Sus conceptos y recomendaciones permitirían la implementación de acciones concretas y concertadas con la comunidad juvenil.

Al año siguiente, era expedido por parte de la administración central el Decreto Municipal No. 0127 del 28 de Junio del 2012, donde se conformaba y reglamentaba el Comité Técnico Municipal de Juventud y la Red de Concertación de Políticas de Juventud de Bucaramanga. Este acto administrativo derogaría el Decreto Municipal No. 0233 del 30 de Septiembre del 2011. El documento establecía tres (3) organismos encargados de liderar la construcción de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga. Ellos serían:

- Red de Concertación para la Política de Juventud
- Comité Técnico Municipal de Juventud
- Comisión Operativa

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo Municipal No. 097 de 2009 y las demás normas subsiguientes, por medio de la coordinación de los diferentes actores institucionales involucrados con la temática de la juventud en Bucaramanga se establece la “Ruta Metodológica para la Construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga 2013-2022” (Alcaldía de Bucaramanga, 2013).

La ruta constaba de ocho (8) componentes, los cuales habían sido construidas a partir de la Ley 375 de 1997. En el primer componente “Articulación Institucional”, dentro de los aspectos destacados se encuentran: la aprobación de la ruta por parte de los organismos legitimados de la sociedad civil y organizaciones juveniles, así como del visto bueno del gobierno municipal. A su vez se realizó la socialización de la ruta ante 2000 jóvenes de las diferentes comunas de la ciudad. Ante la sanción del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, se realizaron jornadas de socialización con 300 jóvenes de la ciudad.

Con relación al segundo componente de “Diagnóstico de la realidad juvenil”, dentro de los aspectos destacados se encuentran: la aprobación de un instrumento de recolección de datos sobre las problemáticas que afrontan los jóvenes en la ciudad y la aplicación del instrumento a aproximadamente 10.000 jóvenes de las diferentes comunas de la ciudad.

Respecto del tercer componente de “Participación y consulta juvenil para la Política pública” se destacan los siguientes aspectos: se realizó una consulta juvenil con aproximadamente 4.000 jóvenes escolarizados de la ciudad, que permitió la identificación de indicadores prioritarios para el abordaje de la juventud, generación de espacios virtuales para el encuentro e interacción de los jóvenes, se generaron diferentes espacios de concertación que permitieron la estructuración de las líneas estratégicas de intervención en el marco de la política pública de juventud.

Con relación al cuarto componente de “Estrategia comunicativa”, se realizó el diseño de una estrategia de comunicación creativa para la visibilización del proceso de formulación de la Política Pública de Juventud.

Cabe mencionar que la ruta cumplió hasta el 31 de Diciembre de 2015, con el cuarto componente, quedando pendiente de esta primera etapa, la consolidación de la oferta institucional focalizada en las demandas de la juventud en cada una de las secretarías de despacho e institutos descentralizados. Dentro de los componentes que quedaron pendientes para la culminación del proceso de construcción de la Política Pública de Juventud se encuentran: la formulación del documento final de Política Pública de Juventud (V), socialización del documento ante los actores

involucrados (VI), el proceso de implementación de la Política Pública (VII) y el proceso de seguimiento y evaluación de la política (VIII).

Teniendo en cuenta que el proceso de construcción de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga fue interrumpido por el cambio de gobierno, era necesaria la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 con el fin de definir las apuestas estratégicas del gobierno del alcalde Rodolfo Hernández Suárez, para el abordaje de la juventud en el cuatrienio.

Con el fin de realizar un análisis del proceso de construcción de la agenda de juventud dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”, es necesario comenzar con el documento en el cual se establecía la línea base para su posterior discusión; este es el “Diagnóstico de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud” (Alcaldía de Bucaramanga, 2016).

Luego de su revisión, se pudo establecer que el documento establecía un énfasis marcado en la primera infancia, infancia y adolescencia, en el marco de la Ley 1098 de 2006 o “Código de Infancia y Adolescencia”, en el cual se surte un análisis pormenorizado y al detalle de la problemática de esta población vulnerable sujeta de intervención por parte del Estado. En contraste, el tema de juventud no presentaba el mismo nivel de análisis, teniendo en cuenta que dentro del documento se pudo observar la ausencia y desconocimiento del marco normativo de la juventud (anteriormente expuesto en la presente investigación), debido a que no se tuvo en cuenta la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o “Estatuto de Ciudadanía Juvenil” y normas complementarias, por lo que el enfoque del análisis de la situación de los jóvenes en Bucaramanga se encontraba sesgado y parcializado.

Adicionalmente, se pudo constatar que dentro del diagnóstico situacional no se realizó un análisis acerca del componente de participación ciudadana y política de los jóvenes, desconociendo con ello la evolución de los procesos adelantados en la materia por parte de las administraciones anteriores, la evolución generada en la normatividad vigente de juventud, la cual ha ampliado el alcance de los mecanismos de participación ciudadana de los jóvenes por medio del fortalecimiento de las herramientas de las cuales dispone el Sistema Municipal de Juventud, entre otros.

El día 29 de Abril de 2016, se realizó la entrega del documento definitivo del Plan, por parte de la administración municipal al Concejo de Bucaramanga, para su posterior discusión y aprobación.

Dentro de los aspectos destacables del proceso se presentan el hecho que, luego de la revisión por parte de actores juveniles respecto a los elementos priorizados para la intervención de la juventud por parte de la administración municipal, se realizaron algunas propuestas relevantes para que fueran tenidas en cuenta dentro de la discusión.

Fue solicitado el cambio en el nombre del programa, para que pasara de “De pandillas juveniles, grupos, barras y combos” a “Jóvenes Vitales”. Esto teniendo en cuenta que no era el adecuado y no guardaba concordancia respecto a la oferta institucional para el desarrollo juvenil, además que la denominación del programa producía discriminación, segregación y exclusión por parte de la administración hacia las demás subculturas, tribus urbanas, organizaciones juveniles formales y no formales.

Como hecho relevante, al analizar la oferta inicial, se hizo necesario para el desarrollo juvenil, empoderar y visibilizar dos procesos que serían de crucial importancia para fortalecer los mecanismos de participación democrática juvenil, estipulados en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, los cuales son: la elección, apoyo y fortalecimiento al Consejo Municipal de Juventudes (CMJ) y la formulación, implementación y evaluación de la Política Pública de Juventud (PPJ) de Bucaramanga. El 31 de Mayo de 2016, fue realizada la discusión final y posterior aprobación del plan, en donde las propuestas anteriormente descritas fueron adoptadas en su totalidad por parte de la administración municipal.

4. Análisis neoinstitucional y propuesta de articulación para la política pública de juventud de Bucaramanga.

En esta última sección, en la primera parte se realizará un análisis de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, tomando como referencia el enfoque neoinstitucional en ciencia política. Para comprender la importancia que ha adquirido en el estudio de las ciencias políticas el neoinstitucionalismo, debemos entender que esta perspectiva obedece a una transición al enfoque institucional clásico.

Este “viejo institucionalismo” enfocaba su atención en el conjunto de reglas, procedimientos y las estructuras formales del sistema político. Establecía una reflexión sobre el “deber ser” de la política y el Estado. Sus estudios tenían un toque “jurídico y normativo” y presentaban resultados teórico-descriptivos. Por ende, los teóricos institucionales clásicos basaban sus análisis en las

estructuras formales del Estado (constituciones, normas, estructuras, etc.) sin preocuparse por entender los procesos conducentes a la distribución del poder político, pero desde la óptica de las instituciones no formales.

El enfoque neoinstitucional en ciencia política se ubica en un contexto de ruptura de los modelos tradicionalmente imperantes en la materia, en donde, gracias a las contribuciones de disciplinas como la economía, la historia, la sociología y la ciencia política, le otorgan a esta perspectiva un enfoque de análisis de carácter “multidisciplinario”, por lo que esta integración de distintas miradas al análisis institucional de las políticas públicas ha permitido incrementar la riqueza de los aportes al debate y la producción de investigaciones sobre la acción pública (Rivas, 2003).

Se presenta una apuesta por el enfoque neoinstitucional, debido a la complejidad que demanda un proceso de política pública, con la imperiosa necesidad de abordar el tema por medio de una perspectiva multidisciplinar, teniendo en cuenta que este enfoque rescata los paradigmas institucionales en ciencia política de corte económico, sociológico e histórico, que se han abierto paso en la evolución de la ciencia política como disciplina.

En palabras de Eslava (2011), la creación y la innovación de las instituciones requiere de una minuciosa investigación, a fin de comprender el ciclo de las políticas a saber: las relaciones de poder presentes en la agenda de prioridades, los mecanismos de decisión, la interacción entre actores e instituciones para implementar las decisiones, los resultados de las políticas y sus impactos en la evolución del diseño institucional.

Este ejercicio de análisis suponía la comprensión del entramado institucional, es decir, aparte del contexto normativo que enmarcaba el quehacer de las diferentes instituciones gubernamentales (estructuras formales del Estado), era necesario tratar de comprender la complejidad de las diferentes expresiones, creencias, paradigmas, culturas, saberes que coexisten con las demás reglas, rutinas, procedimientos, mecanismos de decisión, y demás herramientas utilizadas por las instituciones formales, que por lo tanto dan sentido a las interacciones entre los actores sociales (Roth, 2010).

El análisis del proceso de construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, parte del estudio de los diferentes actores institucionales involucrados en el Sistema Municipal de Juventud a saber: el subsistema de participación juvenil, los procesos y prácticas organizativas de los jóvenes, mecanismos establecidos en la Ley Estatutaria 1622 de 2013. También se encuentran las instituciones formales del Estado, los actores de la sociedad civil alrededor de la problemática

juvenil y, por último, la normatividad vigente en materia de juventud, la cual incide de manera directa en las acciones que los organismos gubernamentales establezcan para el abordaje de grupo poblacional.

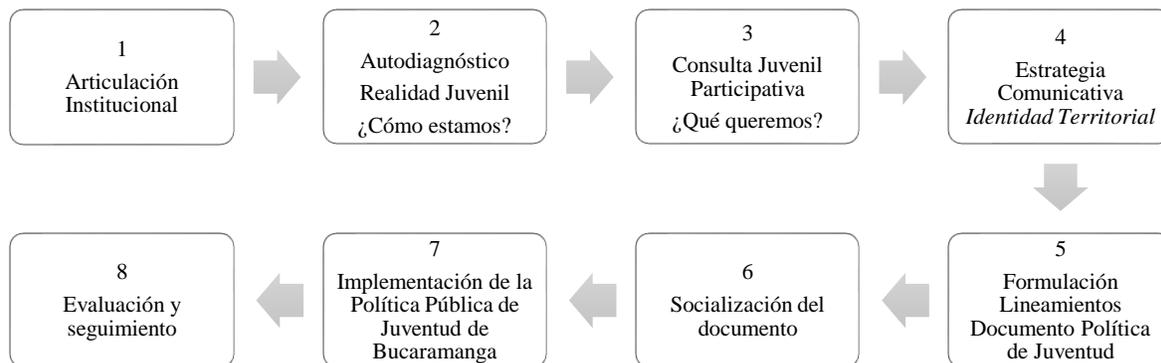
Por medio de la concertación en el gobierno de Fernando Vargas Mendoza del Acuerdo Municipal No. 093 de 2009, con el cual se adopta la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, se establece el punto de partida para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de la Juventud vigente para la época (Ley 375 de 1997). Los lineamientos allí establecidos, permitieron priorizar la problemática de la juventud dentro de la agenda pública del municipio. A partir de ese momento, el gobierno municipal estableció los mecanismos, herramientas y espacios que permitieran confluir a todos los actores en torno a un objetivo común: definir el plan de acción de la juventud para los próximos años.

Como iniciativas del gobierno municipal, en conjunto con los demás actores institucionales, fueron definidas los diferentes mecanismos institucionales para definir el plan de trabajo, por medio del Decreto Municipal No. 0233 de 2011, en primera medida, el cual fue derogado por el Decreto Municipal No. 0127 de 2012, el cual redefinió las diferentes estancias de confluencia de los diferentes actores institucionales interesados en esta iniciativa. Estos actos administrativos estuvieron basados en la Ley 375 de 1997, la cual fue derogada en su totalidad por la Ley Estatutaria 1622 de 2013.

Por medio de la concertación con los diferentes organismos implementados por la administración municipal para abrir espacios para el diálogo, concertación y la toma de decisiones de los diferentes actores institucionales, se logró la concertación de la Ruta Metodológica para la Construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

Los diferentes actores y organizaciones involucradas en el proceso presentaron una masiva participación en los diferentes espacios abiertos por la administración municipal para dar cumplimiento al plan de acción definido en la ruta metodológica. Dentro de los inconvenientes presentados durante el proceso de concertación de los mecanismos institucionales y la ruta metodológica se han encontrado los diferentes trámites administrativos y los cambios de gobierno, limitantes que detienen el avance de los procesos adelantados, debido a la redefinición de las agendas de gobierno y la reorganización política y administrativa.

Figura 1. Ruta Metodológica de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.



Fuente: Elaboración propia basado en la Ruta de la PPJ

El desarrollo de la ruta metodológica consta de ocho etapas las cuales se describen secuencialmente en el cuadro anterior. La administración municipal ejecutó durante el cuatrienio 2012-2015 las cuatro primeras etapas. Dentro de los puntos a revisar del proceso se encuentra lo manifestado por los participantes en los diferentes espacios, teniendo en cuenta que era evidenciado por estos la falta de interés en muchos casos por parte de las dependencias de la administración municipal, teniendo en cuenta que se presentaba en algunas ocasiones baja asistencia de los delegados de cada uno de los miembros de dichas estancias a las diferentes actividades planteadas en el marco del proceso de construcción de la política, lo que no permitía en muchos casos la revisión de los compromisos adquiridos por los diferentes actores gubernamentales.

Con relación a la etapa cinco, a pesar de contar con los insumos para la construcción del documento definitivo, tales como informes generados luego de los diferentes foros, conversatorios y capacitaciones realizados con diferentes actores y organizaciones juveniles de la ciudad, no ha sido llevado a cabo el proceso de formulación del documento definitivo de la Política Pública de Juventud.

La administración municipal en cabeza del INDERBU, definió que la formulación del documento definitivo de la Política Pública de Juventud debía ser desarrollada por una institución de educación superior. Luego de adelantar el proceso de invitación pública para la contratación de dicha necesidad y de surtidos los tiempos establecidos por la normatividad vigente en materia de contratación, ninguna organización se presentó a la convocatoria, por lo que el proceso se declaró desierto.

Otro de los aspectos críticos del proceso ha sido la falta de comunicación interna y externa del proceso de construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, teniendo en cuenta que, ante la falta de interés presentada por las diferentes organizaciones formales pertenecientes a la red de concertación, se suma la dificultad manifestada por los diferentes actores para consolidar la oferta institucional de cada una de las dependencias de la administración municipal, insumo fundamental para la estructuración del documento definitivo y los planes de acción correspondientes para cada eje de intervención en el marco de la política. Al finalizar el gobierno anterior, dicha oferta no había sido consolidada.

En cuanto a la comunicación externa del proceso de construcción de la política, según lo mencionado por actores juveniles, manifestaban desconocimiento sobre las actividades difundidas por la administración municipal en el marco de la Política Pública de Juventud, desconocimiento unánime de la oferta institucional de la administración municipal focalizada en la población juvenil, lo que por ende repercutía negativamente en el interés y la participación de las diferentes expresiones e identidades juveniles.

Con relación a los espacios de participación juvenil, debido al cambio de normatividad por la derogación de la Ley 375 de 1997 por parte de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, y teniendo en cuenta que la normativa vigente definió nuevas estancias de participación juvenil, como lo son las plataformas de la juventud, las asambleas juveniles, la red de concertación y decisión, así como la definición de los procesos y prácticas organizativas formales e informales de los jóvenes, el subsistema de participación e institucional de la norma quedaba anclado a las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud.

Teniendo en cuenta que la Ley Estatutaria 1622 de 2013 presentó vacíos en la reglamentación de la elección de los Consejos de Juventud, estos organismos dejaron de operar en Diciembre de 2013, a la espera de la normatividad que permitiera la reglamentación de su elección. Con el fin de subsanar este vacío desde el año 2015, se presentó un proyecto de ley (027) que tiene como fin dicha reglamentación. A la fecha, el proyecto de ley ya surtió su tránsito en el Congreso de la República y se encuentra a la espera de sanción presidencial.

Por último, durante el proceso de construcción de la política de juventud, según lo manifestado por los actores juveniles, la administración municipal no contaba con una clara directriz con relación al organismo coordinador de las acciones en pro de la juventud, teniendo en cuenta que, a pesar de existir actos administrativos que definían al INDERBU como el responsable, tanto este

organismo como la Secretaría de Desarrollo Social adelantan acciones diferenciales para la juventud, lo que en algunas ocasiones podría presentar duplicidad de esfuerzos.

Luego de realizar un repaso de algunos aspectos analizados del entramado institucional alrededor de la construcción de la política pública de juventud de Bucaramanga, a continuación, se realizará la exposición de la propuesta para la articulación institucional en el proceso de construcción de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga.

4.1 Propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.

El análisis de las interacciones entre las distintas instituciones involucradas en el abordaje de la juventud en el municipio de Bucaramanga, ha permitido observar las diferentes reglas de juego y el entramado institucional desarrollado alrededor de esta problemática. Cabe destacar que las decisiones gubernamentales que se han desencadenado en los últimos años han obedecido a una serie de tensiones entre los actores, que ha permitido la generación de nuevas formas de intervención en la juventud de Bucaramanga.

En primera medida, se debe destacar la importancia que generó la inclusión en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, dentro de las metas de producto del programa de juventud, la actualización, implementación y mantenimiento de la política pública de juventud y la reactivación del Consejo Municipal de Juventud en el municipio de Bucaramanga. Estas dos apuestas de gobierno colocan en la agenda pública la inclusión de los jóvenes en los escenarios de concertación y decisión, con el fin de que ellos sean copartícipes en la construcción de escenarios que repercutan en su desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.

La continuación del proceso de construcción e implementación de la política pública de juventud demanda un esfuerzo gubernamental por el fortalecimiento de los subsistemas institucional y de participación que integran el Sistema Municipal de Juventud de Bucaramanga. Con relación al subsistema institucional, es necesario por parte de la administración municipal brindar herramientas que permitan el fortalecimiento de la Oficina de Juventud del INDERBU, como único organismo coordinador de los planes, programas y proyectos enfocados en el segmento juvenil.

Por medio del proceso de discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, se estableció a este organismo como el responsable del cumplimiento de las metas de producto y

de resultado de los programas de juventud. Pero esto solo puede ser posible, si desde la administración central se genera un adecuado plan de acción que permita dotar a este organismo de los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el gobierno municipal con la juventud para los próximos años.

Con relación al subsistema de participación, establecido por la Ley Estatutaria 1622 de 2013, es claro que aún se encuentra pendiente la normatividad que reglamenta la elección de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, como pilar fundamental del andamiaje del Sistema Municipal de Juventud, donde su elección es necesaria para la activación de algunos mecanismos coyunturales para el sistema. Esta norma ya surtió su trámite en el congreso y se encuentra pendiente de sanción presidencial.

Por tal motivo, es indispensable proveer espacios para la confluencia de los procesos y prácticas organizativas de los jóvenes de la ciudad, función definida en la norma para ser cumplida por las plataformas de la juventud. Hasta la fecha de la presente investigación, aún no había sido inscrita por parte del INDERBU la plataforma de juventud de Bucaramanga ante la Personería de Bucaramanga. Esto hace necesario el trabajo conjunto con los demás estamentos del Estado, como lo son la Oficina de Juventud de la Gobernación de Santander y la misma Personería Municipal para garantizar la formalización de este espacio de vital importancia, que permitiría la participación de los diferentes actores juveniles involucrados en la construcción de la política pública de juventud de Bucaramanga.

Dentro de las tareas a desarrollar por parte del INDERBU se encuentran la de realizar convocatoria pública para que los diferentes procesos y prácticas organizativas de la juventud participen de forma directa en el proceso, lo que permitirá el levantamiento de un inventario de inicial de organizaciones formales e informales que trabajan en pro de la juventud. También, se hace necesario por parte del INDERBU generar incentivos y dar a conocer la oferta institucional por diferentes medios, con el fin de que los jóvenes se vinculen a los diferentes programas destinados para ellos y que permitan la masificación por medio del apoyo gubernamental, de la inclusión de nuevas expresiones juveniles, y con ello generar una mayor presencia de los actores principales del Sistema Municipal de Juventud.

Con relación al marco normativo generado desde la administración municipal para la construcción del entramado institucional alrededor de la política pública de juventud, se hace necesaria la revisión de los actos administrativos vigentes, tales como el Decreto Municipal No.

0127 de 2012 y 0019 de 2014, los cuales fijan una serie de organismos que deben ser ajustados a la Ley Estatutaria 1622 de 2013, por cuanto en ella fueron definidos los espacios destinados a la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud. Con relación a la Red de la Juventud, por cuanto fue manifestado por los actores juveniles, este organismo a la fecha es inoperante, por cuanto debe ser redefinido. A su vez, deben ser integradas en el nuevo marco normativo las demás normas complementarias que a la fecha han sido sancionadas para la garantía de los derechos de los jóvenes, como lo son el documento Conpes 173 de 2014, la Ley 1780 de 2016, entre otras.

Con relación a la ruta metodológica para la construcción de la política pública de juventud de Bucaramanga, cuyo proceso quedó estancado en la cuarta etapa debido al cambio de gobierno, es necesario que se realice su revisión, a fin de ajustar las diferentes etapas, teniendo en cuenta que, en primera medida, se deben ajustar a los criterios definidos por la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en cuanto a la vinculación de las diferentes expresiones y organizaciones juveniles en su construcción, así como los cronogramas y tiempos de entrega para cada uno de los componentes restantes.

La propuesta de vincular a las instituciones de educación superior para que sean las encargadas de la formulación y entrega del documento definitivo de la política pública de juventud del municipio de Bucaramanga debe mantenerse. Para ello es necesario hacer extensiva la participación a las universidades para que se vinculen de manera activa en el proceso, con el fin de generar un proceso abierto que repercuta en la generación de una ruta de acción acorde a las necesidades de los jóvenes de la ciudad. Los resultados deben ser socializados y difundidos a toda la población juvenil de las diecisiete comunas y tres corregimientos de la ciudad.

Para el abordaje del proceso de implementación de la política, es necesaria la revisión de experiencias exitosas de intervención en la juventud. Tal es el caso de la ciudad de Medellín, la cual ha implementado un instrumento de planeación estratégica y metodológica que le permite establecer un análisis de los diferentes segmentos de intervención y la definición de los cursos de acción para el abordaje técnico de las problemáticas identificadas. Tal es el caso del denominado “Plan Estratégico de Juventud de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2015). La adopción de esta herramienta de planeación estratégica y gestión permitiría en la ciudad de Bucaramanga una adecuada articulación entre las necesidades identificadas de la juventud y focalizar acciones de

impacto que permitan generar resultados satisfactorios en la calidad de vida de los jóvenes bumangueses.

Este modelo debe estar acompañado de un adecuado instrumento de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones priorizadas dentro del plan por parte de la administración municipal, con lo que este proceso debe estar acompañado tanto por las Secretarías de Planeación y Hacienda Municipal, los cuales sirvan de garantes para la adecuada distribución de los recursos y el acompañamiento en la construcción de la metodología de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública de juventud.

Como última propuesta, se plantea la creación en la ciudad del Observatorio de la Juventud, herramienta se encuentra contemplada dentro de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 como “Sistema de Gestión de Conocimiento”. Este se constituye como un mecanismo de comunicación para la articulación de los diferentes actores, la provisión de insumos para la planeación, implementación y seguimiento permanente a las decisiones y acciones realizadas en el marco de la agenda concertada dentro de las Políticas de Juventud de la ciudad.

La información suministrada por los observatorios de juventud provee información científica y validada sobre la realidad juvenil, sirviendo de insumo fundamental para la toma de decisiones basada en hechos y datos, por medio de información clasificada y focalizada en este sector poblacional. A pesar de no ser tenida en cuenta dentro de las prioridades del actual gobierno municipal, ni dentro de la oferta institucional en materia de juventud para el cuatrienio, se plantea el establecimiento de alianzas o convenios con instituciones de educación superior para el desarrollo e implementación de esta propuesta.

5. Conclusiones.

A lo largo de la presente investigación han sido abordados algunos temas coyunturales que afectan el ejercicio de toma de decisiones públicas de las entidades del Estado. Es en este escenario que aparecen las políticas públicas como el producto de la construcción social de diversos actores involucrados en una problemática que requiere de la intervención del Estado para su abordaje. las políticas públicas son dinámicas y se adaptan a las condiciones del ambiente en el que se desenvuelven.

En la presente investigación, se realiza una apuesta por el enfoque neoinstitucional para el análisis de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, debido a la complejidad que demanda un proceso de política pública, con la imperiosa necesidad de abordar el tema por medio de una perspectiva multidisciplinar, teniendo en cuenta que este enfoque rescata los paradigmas institucionales en ciencia política de corte económico, sociológico e histórico, que se han abierto paso en la evolución de la ciencia política como disciplina.

Con relación al tema de juventud, se puede considerar a ésta como una etapa de la vida social que se encuentra en construcción permanente, en donde el individuo experimenta cambios a nivel biológico, psicológico, social y cultural en la búsqueda de identidad y significado de su existencia. La juventud es más que el tiempo de duración de una etapa de la vida (perspectiva etaria). El concepto de la juventud es dinámico y por tanto se reinventa con el transcurrir del tiempo, teniendo en cuenta que el contexto en el que se desenvuelven también presenta variaciones en el tiempo. Es por este motivo que podemos afirmar que la juventud se construye, cambia y se transforma.

Actualmente la juventud del país cuenta con un marco normativo acorde con las necesidades de la población juvenil, el cual debe ser puesto en marcha por los entes territoriales para garantizar el goce y disfrute de los derechos de los jóvenes. Dentro del análisis, desde la perspectiva neoinstitucional al proceso de construcción de la política pública de juventud de Bucaramanga, se pudieron determinar las diferentes visiones en el abordaje de los planes, programas y proyectos en materia de juventud en la ciudad, directamente influenciados por la evolución y los cambios normativos y de enfoque de intervención en la juventud, según lineamientos dados desde los organismos multilaterales en materia de políticas públicas y las directrices dadas desde el gobierno nacional.

Este análisis sirvió de base para la presentación de una propuesta de articulación para la construcción de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga, por medio de mecanismos que permitieran el fortalecimiento de los subsistemas institucional y de participación definidos en la ley Estatutaria 1622 de 2013 dentro del Sistema Municipal de Juventud. Además, se sugirió la reformulación de la Ruta Metodológica para la construcción de la política de juventud, teniendo en cuenta los cambios normativos. Por último, para el proceso de implementación, seguimiento y evaluación de la política, se tomó como base el caso de la ciudad de Medellín, por medio de la integración Universidad-Estado para la implementación del Plan Estratégico de

Juventud y el Observatorio de la Juventud, herramientas de planeación y gestión estratégica para un abordaje metodológico de la problemática juvenil en la ciudad de Bucaramanga.

6. Referencias Bibliográficas.

Alcaldía de Bucaramanga. (1995). Decreto Municipal No. 0452 del 27 de Junio de 1995. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2000). Decreto Extraordinario No. 0021 del 29 de Febrero del 2000. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2011). Decreto Municipal No. 0233 del 30 de Septiembre del 2011. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2012). Decreto Municipal No. 0127 del 28 de Junio del 2012. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2013). Ruta para la Construcción e Implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga 2013-2013. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2014). Decreto Municipal No. 0019 del 13 de Febrero del 2014. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2016). Diagnóstico de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Bucaramanga.

Alcaldía de Medellín. (2015). Plan Estratégico de Juventud de Medellín 2015-2027. Medellín: Municipio de Medellín.

Asamblea de Santander. (15 de Febrero de 2013). Ordenanza 072 de 2013. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de http://sanandres-santander.gov.co/apc-aa-files/30323835323930306164313165396664/ordenanza_072_2013.pdf

Asamblea de Santander. (20 de Marzo de 2016). Ordenanza 012 de 2016. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/2874-2016/13128-ordenanza-012-de-2016-pdd-santander-nos-une-2016-2019>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia.

Colombia Joven. (2001). Hacia una política de juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e institucionalización. Bogotá.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1994). Acuerdo Municipal No. 097 del 10 de Diciembre de 1994. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1995). Acuerdo Municipal No. 104 del 27 de Diciembre de 1995. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1996). Acuerdo Municipal No. 007 del 19 de Marzo de 1996. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1998). Acuerdo Municipal No. 023 del 17 de Julio de 1998. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2009). Acuerdo Municipal No. 093 del 15 de Diciembre del 2009. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2016). Acuerdo Municipal No. 006 del 13 de Junio del 2016. Bucaramanga.

Congreso de la República de Colombia. (4 de Julio de 1997). Ley 375 de 1997. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República de Colombia. (8 de Noviembre de 2006). Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Congreso de la República de Colombia. (29 de Abril de 2013). Ley Estatutaria 1622 de 2013 Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Recuperado el 01 de Mayo de 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=52971>

Congreso de la República. (2015). Proyecto de Ley Estatutaria 027 de 2015. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://190.26.211.102/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20027-15%20Reforma%20L1622%20para%20radicacion.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2 de Mayo de 2016). Ley 1780 de 2016. Recuperado el 15 de Mayo de 2016, de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201780%20DEL%2002%20DE%20MAYO%20DE%202016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Conpes 173. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Bogotá D.C.

Eslava Gómez, A. (2011). El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Gobernación de Santander. (2011). Diseño participativo de la política pública de juventud de Santander. Bucaramanga.

Gobernación de Santander. (2013). Política Pública de Juventud del Departamento de Santander 2013-2023 "una política concertada entre la esperanza y el cambio por la juventud". Bucaramanga.

Gobernación de Santander. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 "Santander Nos Une". Bucaramanga.

Naciones Unidas. (7 de Diciembre de 1965). Resolución 2037/XX Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2037\(XX\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2037(XX))

Naciones Unidas. (17 de Diciembre de 1979). Resolución 34/151 Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/34/151>

Naciones Unidas. (19 de Abril de 1995). Conferencia 166/9 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>

Naciones Unidas. (1995). Programa de acción mundial para los jóvenes. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (17 de Diciembre de 1999). Resolución 54/120 Políticas y programas que afectan a la juventud. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/54/120>

Naciones Unidas. (21 de Octubre de 2010). Declaración de Guanajuato. Conferencia Mundial de Juventud. Recuperado el 15 de Abril de 2016, de http://www.unfpa.org.ni/publicaciones/Declaracion_Guanajuato.pdf

OIJ. (1994). Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latinan-PRADJAL 1995-2000. Madrid: Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

OIJ. (11 de Octubre de 2005). Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Recuperado el 15 de Abril de 2016, de http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120607115106_98.pdf

OIJ. (2008). Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015. Madrid: OIJ.

Parra, C., Martínez, M. A., Sorzano, D. M., & Rodríguez, G. (Octubre de 2013). Política Pública de Juventud del Departamento de Santander 2013-2023, una perspectiva diferente. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://web.ustabuca.edu.co/gpresencia/comunidades//ustabmanga/ustabmanga/files/doc/vustabmanga269954220131023174747.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (2 de Febrero de 2000). Decreto 089 de 2000. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de http://207.58.191.15:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/28/Legal_13.pdf?sequence=1

Programa Presidencial Colombia Joven. (2005). Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. Bogotá D.C.

Rivas Leone, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, Año 5, No. 9, 37-46.

Roth Deubel, A.-N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". *Desafíos* (20), 149-187.