

ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN  
EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

ROGER GARCÍA GÓMEZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
BUCARAMANGA

2016

ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN  
EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

ROGER GARCÍA GÓMEZ

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

**MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA**

Directora: PhD ESTHER PARRA RAMÍREZ

Doctora en Ciencia Política – Universidad de Barcelona

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y POLÍTICAS

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

BUCARAMANGA

2016

## Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a las dos motivaciones más grandes de mi vida, Dios y mi familia. Ustedes son la fuente más grande de inspiración que me permitió lograr este gran objetivo. Ustedes han sido el pilar fundamental que ha sostenido mi vida y siempre han estado ahí para acompañarme a alcanzar todos mis sueños.

En segundo lugar, quiero dar las gracias infinitas a mi directora de trabajo de grado, la Doctora Esther Parra Ramírez, primero por aceptar este gran reto y segundo por ser esa prenda de garantía y tranquilidad que me permitiera darle legitimidad y sentido a todas mis ideas. Agradezco a cada una de las personas que hicieron parte de esta investigación, porque sin sus aportes, parte importante de este trabajo no hubiera sido posible.

Gracias Honorable Concejal Jaime Andrés Beltrán Martínez, por permitirme acceder a ese espacio que me hizo posible el tomar la vocería por lo jóvenes y exigir la garantía de nuestros derechos. Gracias por ser mi voz en el cabildo y ante la administración municipal.

Este trabajo salió de lo más profundo de mi corazón y desde el principio fue pensado para generar un impacto positivo para la ciudad de Bucaramanga. Y vaya que lo estamos logrando.

Y a ti.... Gracias.

*Roger García Gómez*

## Tabla de Contenido

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN .....	ix
1 Los enfoques de análisis, concepto y factores de cambio de las políticas públicas.....	1
1.1 Los Enfoques de análisis.....	1
1.1.1 La importancia del análisis de políticas públicas.....	2
1.1.2 Evolución de los enfoques de análisis de políticas públicas.....	4
1.1.3 El neoinstitucionalismo como enfoque de análisis de políticas.....	8
1.2 El concepto de política pública.....	31
1.3 Factores de cambio en las políticas públicas.....	37
2 La política pública de juventud.....	40
2.1 La juventud como sujeto construido socialmente.....	40
2.2 Marco normativo e institucional.....	52
2.2.1 Contexto internacional.....	52
2.2.2 Contexto nacional.....	60
2.2.3 Contexto regional.....	71
3 Análisis de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.....	77
3.1 La juventud en los Planes de Desarrollo Municipales.....	78
3.1.1 Gobierno de Jaime Rodríguez Ballesteros (1992-1994).....	79
3.1.2 Gobierno de Carlos Arturo Ibáñez Muñoz (1995-1997).....	80
3.1.3 Gobierno de Luis Fernando Cote Peña (1998-2000).....	81

3.1.4	Gobierno de Néstor Iván Moreno Rojas (2001-2003) .....	82
3.1.5	Gobierno de Honorio Galvis Aguilar (2004-2007).....	84
3.1.6	Gobierno de Fernando Vargas Mendoza (2008-2011).....	85
3.1.7	Gobierno de Luis Francisco Bohórquez Pedraza (2012-2015).....	87
3.2	Marco Normativo Municipal.....	89
3.3	Proceso de construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga .....	95
3.3.1	Ruta para la construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga .....	96
3.4	Los jóvenes en la agenda pública actual del municipio de Bucaramanga .....	105
3.4.1	La juventud dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019 .....	106
4	Análisis neoinstitucional y propuesta de articulación para la Política Pública de Juventud de Bucaramanga .....	116
4.1	Análisis de las instituciones involucradas en la política pública de juventud de Bucaramanga.....	116
4.2	Propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.....	130
5	Conclusiones .....	144
6	Referencias Bibliográficas .....	150
	ANEXOS .....	164

**Lista de Tablas**

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Descripción Planes de Desarrollo de Bucaramanga .....	78
Tabla 2. Aspectos pendientes en el proceso de la política pública de juventud de Bucaramanga. .....	101
Tabla 3. Resumen marco normativo municipal. ....	103
Tabla 4. Relación de proyectos de la Oficina de Juventud –INDERBU para el cuatrienio .....	108
Tabla 5. Indicadores y metas de producto preliminares del programa de juventud dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. ....	111
Tabla 6. Indicadores y metas de producto definitivos del programa de juventud dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. ....	114

**Lista de Figuras**

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Ruta Metodológica de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. ....	97
Figura 2. Actores involucrados en el Sistema Municipal de Juventudes de Bucaramanga.....	120

**Lista de Anexos**

Anexo 1. Instrumento para entrevistas a instituciones públicas del Municipio de Bucaramanga .....	164
Anexo 2. Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.....	167
Anexo 3. Relación de instituciones formales y actores juveniles participantes. ....	170
Anexo 4. Relación de consentimientos informados firmados por los participantes .....	171

## 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 la participación política, económica, cultural, ambiental y social de la población juvenil como corresponsable de las acciones que repercutan en el mejoramiento de la calidad de vida de este segmento poblacional, ad portas de un posible final del conflicto armado, que nos obligue a pensar en las posibilidades y oportunidades que pueda generar un probable escenario de postconflicto.

Cada vez se hace más complejo para el Estado entender las dinámicas y realidades que afronta este segmento poblacional, teniendo en cuenta que contamos con jóvenes cada vez más preparados académicamente e informados, con una mayor adaptabilidad a las nuevas tecnologías, con mayor sensibilidad para el arte y la cultura, con una mayor preocupación por el cuidado del medio ambiente, pero en contraste, cada vez más afectados por la falta de herramientas para la construcción de sus proyectos de vida que les ayuden a superar las marcadas brechas de desigualdad y pobreza, esto debido a la dificultad de planear su futuro ante la inestabilidad del entorno en el que habitan.

Otro tema de gran interés es el del aprovechamiento por parte de la ciudad del llamado “bono demográfico”, como ventana de oportunidad que presenta actualmente el país, teniendo en cuenta que la población en edad de trabajar es mayor a la población dependiente, entiéndase esta como los niños y adultos mayores. Esta transición demográfica que se presenta en el contexto social genera grandes desafíos, que obligan a repensar las inversiones en la juventud, como eje fundamental del impulso en las dinámicas de desarrollo de la ciudad, y que por medio de

políticas públicas, pueda el Estado contribuir a la disminución de la desigualdad e inequidad en la población juvenil, haciéndolos partícipes del cambio y la transformación social, además de hacerlos parte fundamental de los futuros espacios de toma de decisiones, y en un posible escenario de postconflicto, actores protagonistas para la construcción de la paz.

La juventud es un tema que cobra mayor relevancia en la agenda pública nacional, como actor fundamental en las expectativas de desarrollo humano sostenible de los países, constructores de su propia identidad y de su futuro. A nivel internacional, los organismos multilaterales enfocan la mirada en la juventud, como sujeto de derechos (así como de deberes), que busca desarrollar plenamente su ciudadanía, proporcionando diversos mecanismos y herramientas que les permitan a los gobiernos construir políticas públicas de juventud que estén adaptadas a sus realidades, a fin de garantizar su incursión en los escenarios sociales, aumentar la participación de los jóvenes en las instancias de toma de decisiones políticas que los atañen, ante el momento coyuntural que atraviesa el país, expectante ante un posible final del conflicto. Para esto es importante hacer énfasis en estrategias que permitan el cierre de brechas, la disminución de la inequidad y desigualdades sociales y generación de oportunidades para los jóvenes y las futuras generaciones.

Los desafíos del mundo actual demandan de los gobiernos una mayor inversión en el desarrollo y la construcción de ciudadanía juvenil. La sociedad requiere de una población activa más productiva y por ende, existe una deuda inminente con la juventud, debido a que desde el gobierno no se le ha dado la importancia que ésta se merece, teniendo en cuenta que es un segmento poblacional con demandas específicas pero excluido de los escenarios de decisión. Por esta razón, es urgente por parte de los entes territoriales incrementar la inversión en este grupo

poblacional, con el fin que se constituyan como fuente principal de apalancamiento del desarrollo para la sociedad del futuro.

Con relación al concepto de joven, según la legislación colombiana contemplada en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, 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.

A pesar de la existencia de marcos normativos tanto a nivel nacional como internacional (convenciones y tratados ratificados por el país) en materia de juventud, como lo son la Ley 375 de 1997 o “Ley de la Juventud” y su correspondiente actualización por medio de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o “Estatuto de Ciudadanía Juvenil”, el documento Conpes 173 de 2014 “lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”, entre otras directrices, que pretenden generar mayores garantías para el desarrollo juvenil, la construcción de nuevas realidades y la participación activa de los jóvenes en los asuntos públicos, así como un organismo especializado en los temas de juventud como lo es el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, el cual formuló el documento Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015, en muchos casos la

normatividad aplicable para el abordaje de la juventud no ha logrado un nivel óptimo de operacionalización, por lo que las herramientas con que cuentan los jóvenes en cualquier contexto son aún precarias.

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 investigación de este trabajo, el cual tiene como objetivo principal analizar los procesos de articulación de los planes, programas y proyectos de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga y que para tal fin se pretende realizar una descripción del contexto socio-político en el que emerge la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga, identificar la oferta estatal para el bienestar de los jóvenes a nivel nacional y territorial. A continuación se estudiará el contexto local, en donde se pretende elaborar un diagnóstico de la oferta municipal para el bienestar de la juventud en el municipio de Bucaramanga, y luego de realizar el análisis y la discusión, se presentará una propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.

En cuanto a la metodología o diseño metodológico consistente en la organización de manera coherente y racional de la estrategia de intervención, a fin de obtener conocimiento sobre el objeto de estudio, y con ello dar respuesta a la pregunta de investigación y a los objetivos planteados por el investigador, teniendo en cuenta que el objeto de estudio gira en torno al análisis desde el enfoque neoinstitucional de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga, el método más adecuado para la presente investigación es el cualitativo-interpretativo, debido a que se pretende estudiar la realidad de la juventud en el municipio de

Bucaramanga, por medio del análisis de los diferentes fenómenos que hacen parte de su realidad, la incidencia de los planes, programas y proyectos como insumos para la estructuración de su proyecto de vida y el análisis de las decisiones públicas que afectan directamente las oportunidades de desarrollo de los jóvenes, finalmente traducidas en políticas públicas.

Con relación a las fuentes de información, estas son de tipo primarias y secundarias. En cuanto a las fuentes primarias, se realiza una revisión documental de libros especializados, investigaciones realizadas sobre el objeto de estudio, publicaciones en revistas indexadas, así como documentos y estudios emitidos por autores u organizaciones nacionales o internacionales sobre la materia. Se hace una revisión del marco normativo desde el orden internacional, nacional, regional y municipal sobre las iniciativas y decisiones de los organismos multilaterales y los gobiernos para el abordaje de las problemáticas de la juventud. Se realiza una revisión y análisis de los documentos suministrados por las diferentes instituciones formales que tienen incidencia en la juventud en la ciudad. En cuanto a las fuentes secundarias, se hace una revisión de reseñas de trabajos de investigación, consulta de diccionarios especializados, índices bibliográficos que permiten acceder a mayores fuentes de información, directorios de organizaciones, índices y resúmenes, las diferentes bases de datos bibliográficas, la revisión de las páginas web institucionales, entre otras.

Respecto a las técnicas de recolección de información, se seleccionan como herramientas más apropiadas de acuerdo a los objetivos y el marco teórico de la presente investigación, la entrevista semiestructurada por medio de la preparación de un instrumento previamente validado, el cual es aplicado por dos vías: la entrevista personal a actores institucionales y de la sociedad civil y por medio de la realización de un grupo focal con jóvenes involucrados en los diferentes procesos y prácticas organizativas juveniles de la ciudad.

La información recopilada por medio de los instrumentos de recolección de información (entrevistas y grupo focal), es transcrita y analizada, a fin de extraer algunas nociones de los actores involucrados en el proceso, información que es cotejada con la demás obtenida durante el proceso de investigación.

En cuanto al esquema capitular, la siguiente investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primero se presenta el marco teórico que sustenta la relevancia del análisis de las políticas, por medio del estudio de las diferentes investigaciones que a lo largo de la historia reciente han permitido la evolución del concepto de políticas públicas, así como los diferentes enfoques y miradas para su análisis, los cuales permiten dar soporte y servir de apoyo para la toma de decisiones de los organismos gubernamentales, legitimados para ejercer dicha función. Se hace un repaso por los diferentes pensamientos, que desde el ámbito internacional hasta el nacional, han puesto en el centro del análisis a las políticas públicas y en especial al neoinstitucionalismo como enfoque escogido para el análisis de políticas. Después se realiza una breve explicación sobre los factores que inciden en el cambio de las políticas públicas, como categoría de análisis de los estudios recientes en la materia.

En el segundo capítulo se pretende exponer diferentes nociones de la juventud como objeto de análisis para las políticas públicas, intentando con ello, en primera medida generar un acercamiento a la definición del concepto, los diferentes significados y realidades que se le atribuyen, con el fin de generar la preocupación por su estudio y abordaje. En una segunda sección, se realiza una exploración de la evolución de los diferentes marcos normativos e institucionales que se han desarrollado desde la segunda mitad del siglo XX, para establecer lineamientos y estrategias que desde el orden internacional se han generado para permitir el

desarrollo juvenil e impulsar la inserción de este grupo poblacional en los escenarios nacionales y regionales para la toma de decisiones.

En el tercer capítulo, en primera medida se realizará una exploración de los planes de desarrollo de las últimas siete administraciones, empezando por el gobierno del alcalde Jaime Rodríguez Ballesteros hasta la fecha. En cada uno de ellos se hace un recuento de los diferentes planes, programas y proyectos para el abordaje de la problemática de la juventud en Bucaramanga. Luego se efectúa una descripción de la normatividad que en el periodo de análisis se ha desarrollado para dar impulso a las iniciativas de desarrollo juvenil de las diferentes administraciones. Seguidamente se realiza un recuento de los avances alcanzados por los últimos gobiernos en la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. Por último, se hace una descripción del proceso de aprobación del último plan de desarrollo municipal, específicamente en las estrategias aprobadas en el documento definitivo del plan con relación a la temática de juventud.

El cuarto capítulo se divide en dos secciones. En la primera se realiza un análisis desde el enfoque neoinstitucional de los diferentes actores institucionales que coexisten alrededor de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga y el análisis de las decisiones públicas que han sido adoptados por los diferentes gobiernos. Para adelantar este proceso, se definen algunas categorías de análisis tales como: la evolución del marco normativo alrededor de la política de juventud, el análisis de los mecanismos establecidos por el gobierno municipal para fortalecer el proceso de la política, el análisis de la articulación institucional de las diferentes instituciones formales e informales, el análisis del subsistema institucional y de participación de la juventud, establecidos en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, la puesta en marcha de la normatividad vigente en materia de juventud y por último, se efectúa un análisis de los mecanismos de difusión y flujo

de información utilizados por la administración municipal en el marco del proceso de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

En la segunda sección, producto de la revisión del marco teórico, contextual y normativo en el que se desarrolla la temática de la juventud de Bucaramanga, así como del análisis basado en el enfoque neoinstitucional de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, se establece la propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política de Juventud en el municipio de Bucaramanga. En esta, se realizan una serie de proposiciones para el mejoramiento del funcionamiento de los diferentes mecanismos del Sistema Municipal de Juventudes planteados en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en cuanto a los subsistemas institucional, de participación, concertación y decisión, así como de las estancias de planeación y definición de la agenda pública de juventud. Se plantea la revisión de la Ruta Metodológica para la Construcción e Implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga y la reglamentación en materia de juventud generada en el municipio de Bucaramanga. Por último, se toman como referencia las estrategias para la implementación de la Política Pública de Juventud desarrolladas en la ciudad de Medellín, como modelo de gestión pública y administrativa para el abordaje de los temas de juventud en la ciudad de Bucaramanga.

Para cerrar, se generan las conclusiones producto del proceso de análisis que, desde el enfoque neoinstitucional, fue adelantado tomando como referencia el proceso de la Política de Juventud en el municipio de Bucaramanga y se establecen algunas reflexiones y consideraciones sobre las decisiones públicas adelantadas por la nueva administración para dar cumplimiento a las etapas del proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

## **1 Los enfoques de análisis, concepto y factores de cambio de las políticas públicas**

En esta primera parte de la investigación, se realiza una exploración sobre los diferentes componentes teóricos que permiten el análisis de las políticas públicas. Por tanto, se realiza una exposición en primera medida de la importancia de las políticas públicas como cursos de acción que establecen los gobiernos como actores legitimados para generar soluciones a problemáticas diversas, en las cuales coexisten un sinnúmero de actores interesados en satisfacer sus demandas.

Se establece un recorrido por las políticas públicas como campo central de estudio de la presente investigación por medio de la exposición de los diferentes enfoques que han surgido en torno al estudio de las instituciones como factor condicionante de las interacciones entre los distintos actores, los cuales se encuentran involucrados en la toma de decisiones pública, la evolución de las diferentes miradas y enfoques que establecen su visión sobre el papel de las políticas públicas, y en especial la pertinencia del enfoque neoinstitucional para el análisis de políticas y las implicaciones que esto representa.

En la última parte, se presenta una aproximación de los diferentes conceptos que han establecido algunos académicos e investigadores en ciencia política sobre el significado de las políticas públicas y algunas miradas sobre ciertos factores que repercuten en la perturbación de su estabilidad, teniendo en cuenta el contexto cambiante y el escenario político y social en el que éstas se desenvuelven.

### **1.1 Los Enfoques de análisis**

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. Y en segundo lugar, el análisis de las políticas, como instrumento de ayuda para la toma de decisiones, concepto que desarrollaremos en las siguientes líneas.

### **1.1.1 La importancia del análisis de políticas públicas.**

En cuanto a la importancia que supone su estudio y análisis, Lahera (2004) argumenta que “las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública, (...) las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas” (p. 8).

Como elemento importante del análisis de políticas públicas, se deben tener en cuenta el conjunto de actores que coexisten alrededor del problema y de las diferentes acciones que cada uno de ellos emprende en concordancia con los objetivos que cada uno persigue. Por tanto se puede establecer que estas interacciones afectan en alguna medida los resultados obtenidos por las políticas públicas, en relación con los tenidos en cuenta por los mecanismos de decisión legitimados (Subirats, 1992).

Siendo este proceso de gran relevancia para los analistas y los tomadores de decisiones, al respecto Roth (2013), manifiesta que “el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos” (p. 28).

A su vez es necesario mencionar el campo de aplicación de una política pública, debido a que esta no existe en sí misma. Ejemplos de estos abundan, debido a que existen políticas públicas económicas, sociales, ambientales, de participación ciudadana, etc., las cuales concentran un sinnúmero de subdivisiones o categorías de intervención aún más específicas, focalizando el interés en generar cursos de acción a fin de atacar la gran variedad de causas y efectos que presenta particularmente cada problemática sujeta de intervención por el Estado.

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.

Es complicado sostener que durante el análisis de políticas pública, el analista pueda despojarse de una mirada subjetiva del hecho; por tanto es importante prestar atención a esta característica, teniendo en cuenta la necesidad de establecer una relación directa con el objeto de estudio, y así conocer de primera mano las particularidades de la problemática a analizar. Esta relación de subjetividad del analista es mencionada por Subirats (1992), por tanto toda política pública es definida subjetivamente por el observador, y comprende el conjunto de decisiones relacionadas con diversidad de hechos, multiplicidad de individuos, grupos y organizaciones. En esta misma dirección apunta Roth (2010), quien argumenta que “el análisis de política rechaza la pretensión a la objetividad científica en su actividad: el trabajo del analista está orientado por valores (la dignidad humana) y tiene una clara pretensión de formación y de ilustración para una ciudadanía (más) deliberante” (p. 25).

Los procesos de formulación e implementación se desarrollan en periodos de tiempo determinados y pueden contener diferentes categorías de intervención. Las políticas públicas pueden establecer sus objetivos en las primeras etapas del proceso, aunque estos pueden variar en la medida en que la puesta en marcha establece la necesidad de su revisión y modificación. Los resultados deben ser analizados y contrapuestos con las primeras intenciones contempladas, así como contemplar la no ejecución de acciones.

### **1.1.2 Evolución de los enfoques de análisis de políticas públicas.**

La preocupación por el estudio de las decisiones públicas surgió luego de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta el fuerte impacto que tuvo este escenario en el contexto internacional, con la difícil tarea de generar cursos de acción para reencauzar el desarrollo de las naciones afectadas. Por lo tanto, esa situación generó interés en el estudio por parte de los

académicos sobre las maneras de mejorar la acción estatal y estudiar el comportamiento y la conducta de los tomadores de decisiones públicas.

Los países desarrollados tomaron la decisión de implementar el modelo de “Estado de Bienestar” (o Welfare State, en inglés) como alternativa a la grave situación mundial, caracterizada por vastos territorios destruidos por la guerra. El fundamento del modelo radicaba en el “intervencionismo estatal”, en el cual los Estados se hacían cargo de los servicios y la garantía de los derechos de la población afectada, la cual enfrentaba condiciones difíciles de supervivencia, como un mecanismo para el resarcimiento de los daños causados a la población civil, que poco o nada incidieron en el desarrollo del conflicto.

Por consiguiente, la intervención estatal crece luego de estos acontecimientos, buscando la recuperación del bienestar económico y social de la población afectada. Por medio de este modelo “se pretende también, alcanzar bienestar a través del Estado que aumenta la cantidad y calidad de las intervenciones públicas. Por otro lado, aparece la consagración de todo tipo de derechos (en especial, los económicos-sociales o de segunda generación); en salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social, etc.” (Jiménez & Soler, 2013, p. 16)

Según Meny y Thoenig (1992), “El surgimiento y desarrollo del concepto de Welfare State (Estado de Bienestar) constituyen el origen de la mayor parte de las políticas contemporáneas (...). No es sorprendente que un fenómeno de tal amplitud haya constituido el campo por excelencia de las investigaciones de los analistas de las políticas públicas” (p. 19-20).

Es en ese sentido, que en pleno desarrollo de la denominada “Guerra Fría”, y debido a la coyuntura imperante, el gobierno norteamericano requería cada vez más de la política “un mayor conocimiento e integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia

problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo” (Aguilar, 1992, p. 39).

En ese orden de ideas, a mediados del siglo XX, las disciplinas de las ciencias sociales se encontraban fragmentadas, en procura de encontrar respuestas a los problemas sociales basadas en su visión del entorno, sus enfoques y metodologías de estudio, generando dificultades en el diálogo entre ellas, por lo que se hacía difícil la construcción de conocimiento por medio de la colaboración entre los investigadores sociales de las diversas disciplinas, propiciando con ello un distanciamiento entre la ciencia y la práctica.

Como respuesta a esta problemática, en 1951, Harold D. Lasswell presenta un trabajo de investigación denominado “la orientación hacia las políticas”, donde expone la necesidad de generar diálogos de articulación entre las distintas ciencias, que permitiera converger el conocimiento multidisciplinario enfocado al estudio de los procesos de decisión de las políticas. Esto dio origen a lo que Lasswell denominó las “ciencias de las políticas”.

Para Lasswell (1992), las ciencias de las políticas se consideraban como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargaban de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (p. 102).

Esta preocupación por el papel de las políticas públicas, área de interés relativamente reciente de la investigación en ciencia política, llamó la atención de los estudiosos de los fenómenos sociales, como respuesta a la necesidad de mayor conocimiento y trabajo conjunto de las diferentes disciplinas que permitieran apoyar el trabajo de los gobiernos por medio de un enfoque racional para la toma de decisiones públicas; por lo tanto, se buscaba expandir el

horizonte del estudio de los asuntos públicos, mediando en las relaciones entre las disciplinas enfocadas en su estudio y el Estado.

En síntesis, la propuesta de Lasswell se centraba en la manera de incorporar los objetivos y métodos de la acción pública y privada a través de un gobierno interesado en la problemática social, por medio del respaldo de los estudios multidisciplinarios de expertos, que permitieran la reconducción de los Estados luego de la postguerra (Lasswell, 1992)

Aunque no se pretende realizar una exhaustiva mirada de la evolución de los enfoques de análisis de las políticas públicas, tomando como referencia lo mencionado por Jiménez y Soler (2013), este análisis tomó relevancia en la investigación social como campo profesional, por medio de la intervención de numerosos científicos sociales, que a través de revistas especializadas y la incorporación de estos temas en los programas de estudio de universidades prestigiosas, se desarrollaron diversas metodologías que buscaban conocer más a fondo el papel de las políticas públicas y su incidencia en los asuntos de gobierno.

Según los autores, se definieron tres generaciones de enfoques para el análisis de políticas públicas: La primera generación (50's – final de los 70's) con énfasis en la toma de decisiones, formulación y diseño de las políticas públicas, por medio del paradigma racional para la toma de decisiones. La segunda generación (finales de los 70's) se enfocó más en la reflexión que en la acción, con énfasis en la implementación, por lo que se generó un cambio del paradigma racional por un “modelo interactivo, transaccional o incremental”. En la tercera generación, se presentan los aportes europeos y latinoamericanos concentrados en temas ideológico-políticos, trascendiendo los enfoques de “maximización de la acción estatal”.

Para los años ochenta, el enfoque de análisis se centró en el establecimiento de las agendas de gobierno y de la confluencia de los distintos actores involucrados en los procesos de políticas

públicas. Ya para los años noventa, con el fracaso de los modelos de intervención estatal y la inviabilidad financiera de los “Estados de Bienestar”, dando paso a un nuevo paradigma “neoliberal”, los analistas políticos enfocaron sus investigaciones a estudiar las implicaciones en la eficiencia en la gestión pública, por medio de las reformas administrativas que se empezaron a efectuar en los gobiernos, dando paso a un nuevo modelo de gestión conocido como “la nueva gestión pública” (new public management, término original en inglés). Esto generó el crecimiento en el interés por la evaluación de la gestión pública, como condicionante del análisis de políticas públicas (Roth, 2013).

Desde los años 90's, ha tomado fuerza como enfoque de análisis de las políticas públicas las contribuciones realizadas por estudiosos y académicos del neoinstitucionalismo, como modelo de ruptura con los enfoques tradicionales y neoclásicos de las ciencias políticas, que retomaron el papel importante de las instituciones como condicionantes de la estabilidad y el cambio social. A continuación se dará paso a exponer los postulados y los avances de esta perspectiva de análisis en ciencia política.

### **1.1.3 El neoinstitucionalismo como enfoque de análisis de políticas.**

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 solamente basaban sus análisis en las estructuras formales del Estado (constituciones, normas, estructuras, etc.) pero no prestaban atención ni se preocupaban por entender los procesos

conducentes a la distribución del poder político pero desde la óptica de las instituciones no formales.

Tomando como referencia lo mencionado por Rhodes (1997), “el método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo” (p. 54). Con respecto a la primera característica de este enfoque, el corte descriptivo-inductivo de los estudios se basaba en concentrar la mayor atención en la observación como método y en los hechos que esta arrojaba. Esto evidenciaba la importancia que le daba la historia a los hechos que han ocurrido, los cuales determinan acontecimientos posteriores. Respecto a su carácter formal-legal, retomando lo dicho por Eckstein (1979), este tipo de investigación se basa en el estudio del derecho público y el estudio de las instituciones formales del Estado, por lo que se enfocaba en el estudio de la “estructura constitucional”; aporta un marco teórico general así como explicaciones prescriptivas. Por último, su carácter histórico-comparativo, teniendo en cuenta que para conocer las instituciones se deben conocer otras formas de gobierno, esta perspectiva pretende aclarar puntos de vista sobre la evolución de las instituciones, así como de su funcionamiento. Uno de los mayores exponentes de este enfoque es Herman Finer, cuyo trabajo se basó en “comparar las instituciones políticas de países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania. Sus análisis apuntaban a la organización del Estado, la democracia, la separación de poderes, las constituciones, las relaciones entre el centro y la periferia y el federalismo” (Rhodes, 1997, p. 56).

Se puede establecer que el viejo institucionalismo “constituye un aporte importante para la comprensión de la dinámica política y de los procesos de formación de políticas públicas, dado su carácter descriptivo que defiende la relevancia de los detalles de una institución y su impacto duradero en el comportamiento, tanto de las personas como de las instituciones (Eslava, 2011).

A mitad del siglo XX, y debido al corto alcance de las investigaciones que en ciencia política se realizaban basadas en los postulados de los enfoques tradicionales (estudio de las instituciones formales), tomó fuerza un movimiento reaccionario en contra de los métodos tradicionales utilizados hasta entonces, los cuales eran de carácter histórico, normativo y descriptivo. Los investigadores de la ciencia política estaban en la búsqueda incesante por dotar a esta disciplina del carácter de “ciencia”, con lo que pretendían otorgarle una mayor legitimidad a sus investigaciones. De este movimiento emergió el conductismo, un modelo prestado de la psicología que tuvo su auge en las investigaciones en ciencia política en las décadas de los 50’s y 60’s.

La propuesta de los conductistas estaba basada en retirar la mirada de las instituciones formales y estructuras organizacionales del gobierno y centrar su atención en las personas, y con ello al estudio de las interacciones entre los distintos actores, por tanto los factores que influían en los procesos de elección y la toma de decisiones. En palabras de Peñas (2010) “antes del conductismo, la ciencia política era poco sistemática y descriptiva de las estructuras políticas, por lo cual, este nuevo enfoque intenta remediar las debilidades mediante el reconocimiento de la teoría, pero también con la incorporación y rigurosidad del método científico” (p. 3), con el fin de darle peso y carácter científico a los hallazgos de sus investigaciones.

La ciencia política resta importancia al impacto que tienen las instituciones en el ámbito político, y le da paso a una perspectiva deslegitimadora del papel del Estado, el cual es visto ahora como un lugar de encuentro donde las conductas políticas desarrolladas por los distintos actores sociales tenían lugar. Por mucho tiempo los enfoques de análisis en las ciencias políticas eran básicamente no-institucionales.

Se puede decir, que por años los enfoques pluralistas de estudio en la ciencia política, aquellos que buscaron distancia con los modelos tradicionales basados en el estudio de las instituciones formales, ocuparon un lugar de privilegio en la disciplina. Con el fin de establecer una mirada diferente al papel del Estado y al estudio de la evolución y funcionamiento de las estructuras formales que conformaban la administración pública (el Estado como centro de atención), los pluralistas desviaron la atención hacia el análisis del papel de la sociedad y su incidencia en la determinación de las políticas públicas, por lo que el Estado y sus estructuras institucionales pasaron a ser considerados como una variable dependiente, es decir, el Estado se consideraría como un jugador neutral, regulador de las interacciones entre los distintos actores de la sociedad. Según Roth (2013), este enfoque o postura teórica relacionada con el Estado y las políticas públicas se sitúa en las teorías centradas en la sociedad.

Para los pluralistas, el papel del Estado en el diseño de las políticas públicas estaba afectado por las interacciones que surgían entre los actores sociales, los cuales ejercían presión en los gobiernos, limitándolos a ejercer como un actor imparcial que cede a las exigencias y presiones de los grupos de interés. Este planteamiento nos deja entrever que el Estado es visto como un sujeto pasivo al servicio de los intereses de la sociedad. En otras palabras, las posturas basadas en el modelo pluralista despojaron de toda autonomía al papel del Estado en su quehacer político, considerándolo como un escenario y no como un actor con intereses propios. Por tanto, los fenómenos políticos eran simplemente consecuencias agregadas de las conductas comprensibles, racionales, de individuos o grupos, reflejando de por sí, un “individualismo metodológico” (Ortega, 2003).

Jiménez y Soler (2013) establecen una serie de características distintivas de los modelos pluralistas o socio-céntricos, las cuales son: énfasis en el individuo y el pluralismo social,

basados en el pensamiento liberal; las políticas públicas se construyen a partir de las interacciones sociales; toma en cuenta las teorías de la ciencia económica, en especial las basadas en los criterios de racionalidad de los actores y por último, el Estado es considerado como entidad autónoma y neutra, la cual tiene la función de atender las demandas de bienes y servicios que necesita la sociedad, pero condicionada solo a proveer lo necesario.

Otra característica esencial de estos enfoques, se basaba en la idea que los actores tomaban decisiones racionales; por tanto buscaban ordenar sus preferencias tratando de obtener los resultados más óptimos para todos. Esta premisa se encontraba basada en las teorías económicas de la elección racional, en donde los actores poseían toda la información necesaria para la toma de decisiones, organizaban sus preferencias e intereses y basaban sus decisiones en la opción que generara la maximización de sus beneficios. Además, se establecía que las preferencias eran estables y exógenas.

### ***1.1.3.1 El enfoque neoinstitucional.***

Tomando en cuenta la historia de la teoría política, podemos observar que el tema de las instituciones no es nuevo. Gran parte de su preocupación se ha centrado en el estudio de las variables que estructuran el Estado, a través de las diferentes luchas que a lo largo de la historia se han librado por alcanzar el poder, el análisis de las organizaciones políticas, el surgimiento de las burocracias, el papel de los partidos políticos en el juego democrático, el estudio normativo de las constituciones y las leyes, entre otros temas de interés. “La formación de instituciones políticas tiene como propósito orientar el inestable e inconstante comportamiento individual hacia fines colectivos” (Eslava, 2011, p. 47).

Las crisis de los enfoques socio-céntricos se acentúa ante las dificultades afrontadas por los Estados capitalistas por consecuencia del modelo de “Estado de Bienestar”, evidenciada en los

años 70's. La imperiosa necesidad de la intervención estatal con el fin de mitigar los efectos de la crisis, atrae nuevamente el interés de los investigadores en ciencia política, por tanto la coyuntura del momento hacía necesaria la reintroducción del Estado en los análisis (Mendíaz, 2008).

Durante los años 80's, se genera una ola reaccionaria que buscaba revalorizar el papel de las instituciones en la escena pública, influenciadas por las medidas neoliberales adoptadas por los gobiernos, teniendo en cuenta que este modelo pretendía la modificación de las instituciones, por tanto, se evidenciaba el reconocimiento de la importancia que las instituciones representaban para el análisis de las políticas.

Se reconoce el aporte de James March y Johan Olsen, por medio del texto publicado en la revista *American Political Science Review*, titulado *The new institutionalism: organizational factors in political life* (1984) y posteriormente en su obra titulada *Rediscovering Institutions* (1989), como los abanderados del "Nuevo institucionalismo", y por tanto llevar los honores por retomar a las instituciones como el centro de atención en los estudios políticos. Para estos autores, las instituciones (reglas y entendimientos) modelan el pensamiento, restringen y dan forma a la acción pública.

Dentro de los planteamientos iniciales propuestos por esta corriente de análisis, se encuentran el estudio del papel de las instituciones, como condicionantes de la acción individual y colectiva, así como factor determinante en la estructuración de las políticas públicas. Esta perspectiva pretende mostrar el diálogo y las interacciones entre los actores sociales y las instituciones políticas, retomando el concepto de "autonomía relativa del Estado".

En este primer acercamiento se plantea que las instituciones no solamente se limitan a las estructuras formales del Estado. Por tanto, aparte de las instituciones formales, tales como reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, las formas de organización, el tratamiento de la

información, las rutinas, se coloca especial atención en las instituciones informales, tales como las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías, los saberes, que subsisten con dichas reglas y rutinas. Por tanto las instituciones dan sentido a las interacciones entre los actores sociales (Roth, 2010).

Las instituciones ya no son vistas como las estructuras formales u organizaciones, sino como reglas formales e informales que se crean por la interacción entre los actores y establecen limitantes a sus opciones y decisiones. Las instituciones establecen restricciones y por tanto definen las condiciones en que los grupos estructuran sus relaciones, establecen un orden y a la vez influyen en el cambio de la política.

También se puede establecer que las instituciones pueden ser consideradas como mecanismos que buscan tanto el orden como darle sentido a las acciones que sean generadas por los actores (Roth, 2013), así como un factor que influye en las dinámicas sociales, otorgando mayor importancia a las intervenciones del Estado, considerándolo un actor independiente que posee intereses propios y poder de agenda.

A fin de establecer un concepto que permita abarcar su importancia y valor, los autores en su mayoría concuerdan que las instituciones “son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana. El cambio institucional establece la manera como la sociedad evoluciona en el tiempo, por tanto la clave para entender el cambio histórico” (North, 1990, p. 3).

En el plano de las políticas públicas, los acuerdos estarán afectados por las diferentes decisiones particulares que son tomadas por el conjunto de actores e instituciones que se encuentran involucrados en los procesos de acción pública, sin olvidar que el enfoque

neoinstitucional reafirma la idea que son las personas, pertenecientes a determinada institución las que toman las decisiones, pero con la salvedad que las decisiones ya no obedecerán a factores basados en la naturaleza competitiva, individualista y enfocada en la maximización de beneficios de los actores, percepción en la cual centraban las perspectivas socio-céntricas y Estado-céntricas (modelo negativo del ser humano), sino en un comportamiento más favorable de los diferentes actores basados en las diferentes interacciones que surgen en la toma de decisiones, pero esta vez tomando como referencia principios de cooperación y consenso (Eslava, 2010).

Con lo anterior, se pretende evidenciar que el giro argumentativo dado por el enfoque neoinstitucional no descarta las diferentes manifestaciones de conflicto entre actores en la arena pública, sino establece las ventajas que genera el reivindicar en los espacios de concertación las preferencias de los actores, instancias cooperativas en los procesos sociales en contraste con el egoísmo y la racionalidad, imperantes en los enfoques pluralistas, teniendo en cuenta que siempre va a generar una mayor retribución de los beneficios sociales, las decisiones basadas en modelos cooperativos, en comparación con las lucha de los actores por alcanzar sus objetivos individuales en menoscabo del colectivo social.

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).

Tomando referencia las contribuciones de María Luz Morán (1998), en lo referente a la transición presentada como propuesta posterior a la revolución conductista, las instituciones retornan como categoría de análisis de importancia para los estudios políticos, por tanto el neoinstitucionalismo establece una manera de superar el “individualismo metodológico”, teniendo en cuenta que bajo este enfoque, los actores no actúan individualmente; interactúan con múltiples actores en un complejo entramado institucional. El nuevo institucionalismo “trata de comprender cómo las instituciones crean procesos que afectan de distinta manera la conducta de los actores” (Ortega, 2003, p. 12).

Con el fin de generar un marco conceptual de los análisis de políticas basados en las instituciones es necesario retomar en primera medida lo dicho por Peters (2003), el cual aduce que la génesis de los estudios en ciencia política estuvo influenciado por el papel de las instituciones en el escenario público.

Aunque no se puede descuidar el hecho que, no solamente los estudios se centraban en las instituciones formales, sino también en el conjunto de reglas, procedimientos, organizaciones y demás componentes del sistema político, que a su vez influían en las relaciones, conductas, comportamientos, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos, por tanto, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996).

Este relanzamiento de los modelos basados en las instituciones como variable independiente, trae consigo una serie de interrogantes donde, con el fin de aproximarse a una teoría del *cambio institucional*, se retoman algunas cuestiones planteadas por Tsebelis como lo son el “¿Por qué importan las instituciones? ¿Son las instituciones producto del diseño o de la evolución social?, ¿qué intereses promueven las instituciones: los de los grupos o los de toda la sociedad?” (Romero, 1999, p. 8).

El nuevo institucionalismo busca dar respuesta al por qué de las diferencias entre retos comunes que sucedían en distintos países, así como las diferencias en los resultados obtenidos por decisiones similares en los mismos contextos. El neoinstitucionalismo busca romper con los modelos idealistas de la época, a fin de acercar el análisis de los fenómenos sociales a escala real.

Con respecto a los trabajos surgidos mediante esta corriente, se establece una metodología institucional-descriptiva por medio de estudios de política comparada. Es por esto que algunos autores han realizado investigaciones a fin de establecer comparaciones en los niveles de gobierno, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros (Rivas, 2003). Los estudios de política comparada permiten determinar las características de la acción pública en diferentes escenarios, que ante estímulos o acciones aparentemente similares se obtengan resultados en algunos casos contradictorios.

Estas diferencias pueden obedecer a multiplicidad de factores. En lo que concierne a la perspectiva institucional, Tsebelis (1990) argumenta que los diferentes arreglos institucionales se establecen como resultado de la actividad política ejercida por los actores, basado en que no solo establecen las reglas de juego sino que interactúan con ellas mismas. Las instituciones son un producto del juego político, las cuales son impuestas con el fin de regular las preferencias y los comportamientos de los actores.

Una premisa no menos importante es la que establece que las instituciones son “creaciones humanas”, flexibles, dinámicas, pero a la vez limitantes del desempeño de los actores. Estos factores de estabilidad y cambio institucional, explican la naturaleza de las interacciones humanas teniendo en cuenta que a pesar que las instituciones en algunos casos no presentan modificaciones, el hecho que éstas afecten de manera recíproca el desempeño de los actores,

activa el interés por establecer las interrelaciones que producen el cambio en las instituciones, configurándose como uno de los temas más estudiados en el análisis institucional.

El Estado cada vez es más complejo y debido a los diferentes cambios sociales presentados en los últimos años, se ha hecho necesario articular las diferentes miradas del análisis institucional, con el fin de explicar las complejas interacciones entre los agentes de los sistemas políticos, como instituciones formales así como las informales (dejadas de lado por los enfoques tradicionales). Se puede decir que “las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos, tradiciones, etc.” (Rivas, 2003, p. 40)

### ***1.1.3.2 Variantes del Neoinstitucionalismo.***

Luego de las diferentes respuestas de la ciencia política ante el estancamiento de los modelos pluralistas, por medio del relanzamiento del estudio de las instituciones como objeto de análisis, otras disciplinas también desarrollaron diferentes posturas sobre la importancia de las instituciones. Según lo menciona Douglass North (1990), aunque tiene un origen común, el neoinstitucionalismo no es una corriente de pensamiento homogénea; por el contrario, bajo este nombre se agrupan trabajos académicos realizados en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente distintos.

Ante este escenario, Peter Hall y Rosemary Taylor (1996), presentan un texto que es considerado como referencia del renacer del institucionalismo político, en el cual consideran que el nuevo institucionalismo, al no ser considerado como un enfoque teórico unificado, se debe considerar en su análisis los aportes de tres grandes vertientes de la ciencia política contemporánea: el neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo económico (o de elección racional) y el neoinstitucionalismo sociológico.

Teniendo en cuenta que existen gran variedad de tipologías de las variantes del neoinstitucionalismo, las cuales obedecen a criterios subjetivos y arbitrarios de cada autor, para efectos del presente trabajo, se tomará como base la clasificación anteriormente mencionada.

#### *1.1.3.2.1 Neoinstitucionalismo histórico.*

Para esta corriente, las instituciones, además de ser el contexto de las interacciones entre los actores, desempeñan una labor significativa en la estructuración del escenario político. Este modelo realiza una crítica al modelo de elección pública (originalmente *public choice* en inglés), el cual establecía una lógica racional en la toma de decisiones, donde los actores sociales organizan sus preferencias de manera ordenada, las valoran y realizan su elección, teniendo en cuenta que existe el problema de determinar cómo se forman las preferencias, y que éstas no se dan por hecho.

Esta corriente de pensamiento se centra en cómo los actores definen sus preferencias, basados en las restricciones del marco institucional, por medio del análisis histórico, donde las instituciones asumen un papel protagónico en los resultados políticos, teniendo en cuenta que éstas “moldean las estrategias, definen los objetivos y encarrilan las situaciones de conflicto y cooperación” (Mendíaz, 2008, p. 18). Este enfoque hace evidente la necesidad de estudiar la lógica del Estado en una perspectiva de largo plazo, por medio del establecimiento de las relaciones entre las instituciones como condicionantes del comportamiento de los individuos en una proyección de largo alcance (Roth, 2013).

Un aspecto importante que tiene en cuenta esta variante, es el que atañe al cambio institucional, que de acuerdo a la postura de North (1990), lo presenta como la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo, y es a la vez el punto central para comprender el cambio histórico. Con respecto a este aspecto, es importante entender el factor cultural, el cual genera

una serie de ideas, reglas, rutinas, procedimientos, percepciones o modelos cognitivos que dan cabida a las decisiones humanas. La cultura se configura como limitante de la elección racional de los actores, teniendo en cuenta que “la gente actúa sobre la base de mitos, dogmas, ideologías y teorías a medio cocinar” (Denzau & North, 1994, p. 3-4).

Este modelo “pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, donde (...) se han establecido cuerpos más o menos complejos de rutinas de comportamientos del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales” (Romero, 1999, p. 18).

Con relación al *desarrollo institucional*, esta variante retoma el concepto económico de “dependencia del sendero” (en inglés, path dependence), teniendo en cuenta que las decisiones gubernamentales van a estar afectadas por la herencia institucional y política, donde la experiencia acumulada de la acción pública determina las condiciones con las cuales interactúan los actores. Por tanto, la historia importa y crea patrones de dependencia de los que no pueden librarse los actores. “El institucionalismo histórico permitiría explicar de manera clara las continuidades y las diferencias políticas entre diferentes países” (Mendíaz, 2008, p. 35).

#### *1.1.3.2.2 Neoinstitucionalismo económico (o de elección racional).*

Este enfoque pretende establecer la relación que existe entre los intereses y las instituciones en la acción pública. Esta teoría recupera aspectos importantes del paradigma económico neoclásico, por medio de las contribuciones realizadas por la teoría de la elección racional.

Se parte de la premisa según la cual se concibe a las instituciones como conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se despeñan como seres racionales

capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados (Vergara, 1997).

Rivas (2003) considera que dentro del neoinstitucionalismo económico, la estabilidad es el resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica. En contraposición, el cambio, en general, se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en virtud de maximizar las ganancias. De tal manera que las instituciones, dentro de esta vertiente, serían los grandes marcos referenciales por medio de los cuales se desarrolla la economía y se reproducen las relaciones en función de intereses, consumo y preferencias. La racionalidad guiará las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el cambio institucional.

Según Roth (2013), esta perspectiva centra su atención en el papel del Estado en la definición de los arreglos institucionales que permiten establecer los costos de transacción, o costes de intercambio producidos por las interacciones entre los actores, así como en la relación entre instituciones e intereses. En este caso la función del Estado es la de minimizar los costos de transacción mediante la innovación institucional.

Tomando como referencia lo dicho por Mendíaz (2008), el neoinstitucionalismo económico enfatiza en los procesos de negociación y transacción entre los diferentes actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual éstos actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que les permite maximizar sus decisiones en función de sus utilidades y objetivos.

Las instituciones son importantes en el escenario político, toda vez que generan una serie de condicionamientos al interés individual de los actores, por tanto establecen las reglas del

juego que regulan el conjunto de posibles estrategias a adoptar por parte de ellos, con el objetivo de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias.

Retomando a Rivas (2003), en este enfoque, la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones es fundamental, por tanto permiten explicar las factores que inciden en la estabilidad y el cambio institucional, teniendo en cuenta que, tanto las acciones como las decisiones de los actores están enfocadas hacia la obtención de metas y la maximización de intereses.

#### *1.1.3.2.3 Neoinstitucionalismo sociológico.*

Esta perspectiva surge inmersa en el contexto de la teoría de las organizaciones. Se desprende que los factores culturales son instituciones, lo que incita al análisis de elementos cognitivos, entendidos como instituciones culturales, que pesan sobre los comportamientos individuales y que determinan la legitimidad de las organizaciones (Muller & Surel, 1998).

Los sociólogos sitúan a las instituciones en una perspectiva cultural, definiéndolas como el conjunto de convenciones sociales que guían la acción humana. Subrayan la función principal de las instituciones, basados en la capacidad de las convenciones sociales como determinantes del comportamiento de los actores, las cuales permiten garantizar la legitimidad de las organizaciones (Eslava, 2011).

El neoinstitucionalismo sociológico hace énfasis en los procesos de socialización, en donde los ciudadanos estructuran sus patrones, valores y marcos de referencia. Por tanto, la acción y el desempeño de los actores, se encuentra conformado por el entorno cultural y social, los cuales se encuentran influenciados por las instituciones como marcos de referencia para la acción. Para este enfoque, los actores no se mueven en función exclusiva de la racionalidad, la cual es limitada; por consiguiente, la acción obedece a patrones de conducta, roles, agencia y procesos

de socialización e interacción, los cuales son mantenidos en el tiempo por los actores involucrados en el proceso (Rivas, 2003).

Para March y Olsen (citados en Vergara, 1997), en la perspectiva sociológica la relación entre actores e instituciones obedece a criterios cognitivos, los cuales conciben a las instituciones como marcos de referencia cultural, así como determinantes del comportamiento de los actores. Las prácticas institucionales obedecen a criterios culturales, y se ofrecen como alternativas de comportamiento para los individuos, lo que permite configurar la “cultura institucional”. Las instituciones tienen como fin “no solamente servir de soporte social, sino que imponen usos, costumbres, roles; premian y castigan” (Mendíaz, 2008, p. 16).

Powell y DiMaggio (1999), destacan que las instituciones estructuran la acción, tendientes hacia el orden por medio de un marco compartido de reglas, las cuales generan limitantes a la racionalidad de las decisiones de los actores, y generan tanto incentivos como sanciones dentro del juego político y social.

Según Hall y Taylor (2003), para esta vertiente, la mayoría de formas y procedimientos institucionales hallados en las organizaciones, no necesariamente siguen una lógica racional, basada en la búsqueda de la eficiencia y la maximización de las preferencias, sino como el resultado de prácticas culturales, comparables a los mitos y ceremonias presentes en la mayoría de organizaciones. Los investigadores buscan dar explicación a por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas, procedimientos o símbolos institucionales, con especial atención a la difusión de estas prácticas.

Los teóricos intentan observar las instituciones de manera global, no sólo como reglas, procedimientos o normas, sino también como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos y modelos morales que permiten darle significado a la acción humana, por lo cual se busca romper

con la dicotomía entre “instituciones” y “cultura”, que a su vez tiende a redefinir la “cultura” como sinónimo de “instituciones”. Esta percepción busca darle sentido al papel de la cultura, donde la asemeja a una red de costumbres, símbolos y escenarios que proporcionan modelos de comportamiento.

Los actores asumen “roles” específicos e interiorizan las reglas asociadas a sus funciones, por lo cual se constituye la influencia de las instituciones en el comportamiento. En este sentido, las instituciones no solamente especifican qué hacer, sino lo que se puede recrear en un contexto dado. Los actores definen su identidad y su imagen a partir de las formas, imágenes y señales institucionales de la vida social. Enfatizan en que los individuos tienden a considerar las “acciones racionales” como efectos de la construcción social, y describen que en las interacciones entre actores, ellos definen y expresan su identidad como formas socialmente apropiadas.

En síntesis, se pueden establecer como características que guardan en común las diferentes variantes del neoinstitucionalismo: consideran a las instituciones como aspecto constitutivo de la sociedad; las instituciones trascienden las estructuras formales del gobierno, están por encima del individuo, consideradas como mecanismos de regulación y predicción de los comportamientos producto de las interacciones entre los actores; las instituciones guardan una cierta estabilidad relativa en el tiempo, con capacidad de influencia y garantía de consecuencia de valores compartidos. Por último, los neoinstitucionalismos posibilitan la generación de “análisis que permitan (...) recomendar cambios necesarios para configurar un nuevo marco institucional que posibilite la obtención de mejores resultados sociales, así como predecir el desempeño futuro del conjunto de interacciones objeto de estudio” (Eslava, 2010, p. 101). En esta medida, March y Olsen (2006) concluyen que las diferentes vertientes del neoinstitucionalismo invocan dos

supuestos centrales de las instituciones: creación de elementos de orden y predictibilidad y generación de cambio o continuidad por medio de procesos rutinarios y comprensibles.

Dentro de las aportaciones realizadas por Rivas (2003), el neoinstitucionalismo en sus más diversos enfoques, parte de la premisa que las instituciones importan y subrayan en mayor o menor medida su papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política.

Con relación a los avances en el estudio del neoinstitucionalismo como modelo de análisis de las decisiones públicas, en lo que va del siglo XXI, se destacan las contribuciones realizadas por Elinor Ostrom (2005), Douglass North (2010), el trabajo conjunto de Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012), entre otros autores.

Ostrom nos transporta al debate sobre los recursos de uso común, los cuales son bienes compartidos por un grupo de personas, susceptibles a generar dilemas de acción colectiva (su uso no es excluyente, pero presenta el fenómeno de la escasez), a fin de encontrar salidas a estos. Ostrom coloca a las instituciones en el centro de análisis, al considerarlas como una construcción social altamente compleja que caracteriza a las sociedades contemporáneas, que nos permiten ampliar nuestro conocimiento sobre los fenómenos de acción colectiva presentes en diversos contextos.

Ostrom busca identificar las características comunes a todo lo que son las instituciones, y se apoya de manera importante en el neoinstitucionalismo, especialmente en las perspectivas económica e histórica, las cuales brindan a la elección racional un elemento de carácter estructural para analizar el proceso de toma de decisiones, esto es que el individuo y las organizaciones como tomadores de decisiones están sujetos, no sólo a su lógica racional sino al

marco de instituciones formales e informales en el cual están circunscritos (López & Parra, 2010).

Para Ostrom, el conjunto de instituciones formales e informales que se encuentran unidas a la cultura son un factor determinante para proponer formas organizativas de bienes comunes. Para realizar el análisis de los actores que están involucrados en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas, Ostrom elabora una herramienta que permite la comprensión de estos fenómenos, denominada “Modelo de Análisis de Desarrollo Institucional” (IAD). En este sentido, “...las instituciones son los medios (o prescripciones) usados por los seres humanos para organizar todas las formas de interacciones estructuradas, incluyendo aquellas inscritas en la familia, vecindarios, mercados... y gobiernos en todas las escalas” (Ostrom, 2005, p. 3).

Tomando como referencia el modelo IAD, este pretende analizar las particularidades que compone cualquier situación de acción. La IAD se constituye en un marco conceptual y metodológico compartido, que propone el desarrollo de un análisis taxonómico multinivel de los componentes subyacentes a las situaciones que enfrentan actores humanos (López & Parra, 2010).

Con relación al trabajo realizado por North, éste se encuentra orientado a establecer los cimientos de la conducta humana que permiten el surgimiento de las instituciones como las conocemos, pero esta vez transitando sobre caminos inexplorados por él en sus obras anteriores; se vale del análisis de la psicología cognitiva y el estudio del comportamiento social, intentando ampliar su interpretación del concepto de instituciones, donde prevalece el estudio de marcos normativos informales, asociados a valores, por ello, teniendo en cuenta aportes dados por el neoinstitucionalismo histórico y sociológico.

North otorga un amplio reconocimiento al papel desempeñado por las instituciones, como marcos normativos que pueden ayudar a gestionar la incertidumbre que plantea el mundo actual. Según North, “la estructura que imponemos a nuestras vidas para reducir la incertidumbre es una acumulación de prescripciones y de proscripciones, junto a mecanismos que hemos desplegado como parte de esta acumulación. El resultado es un complejo mix de restricciones formales e informales” (North, 2010, pag. 1).

Estas contribuciones pretenden dar un aporte a la comprensión del cambio económico, por medio del entendimiento de la influencia ejercida por los sistemas de creencias y la cultura en los procesos cognitivos de las personas, la conciencia e intencionalidad en los actos, por ende los modelos mentales que establecen los seres humanos para hacer frente a la incertidumbre que supone un mundo en constante cambio. En este punto, North recorre los fundamentos de la conducta social, en la cual se establece una relación entre los modelos mentales que utilizan los seres humanos para dar significado y entender la realidad que los rodea y las estructuras institucionales (restricciones formales e informales), como mecanismos que nos permiten reaccionar y enfrentar un entorno cambiante, desconocido muchas veces para el ser humano, donde a veces la experiencia adquirida es limitada para responder a los nuevos desafíos planteados por la modernidad.

Por último, North establece la inexistencia de instituciones óptimas, debido a la alta dependencia de ellas al contexto social en el que emergen, al cual restringen con su sistema de incentivos y penalizaciones. Por tanto la flexibilidad debería ser un rasgo inherente a ellas, como capacidad que tienen para responder y adaptarse a la incertidumbre y el cambio. Esa capacidad adaptativa es la base de la extraordinaria potencia expansiva del capitalismo, en contraste con la

rigidez de las respuestas institucionales de antaño, como claves para entender el fracaso económico reportado por la historia.

Para terminar, como una de las contribuciones más importantes de la economía en los últimos años se encuentra el trabajo realizado por Acemoglu y Robinson (2012) en su libro *¿Por qué fracasan los países?* El objetivo central de esta obra se encuentra en determinar la riqueza o pobreza de las naciones y cuáles pueden ser las razones para que esto suceda.

Los autores realizan una investigación multidisciplinaria con aportes de la economía, la historia y la política, que en primera medida desestima las tesis que expresan que las diferencias entre las naciones ricas y pobres están dadas por factores geográficos, culturales o de ignorancia. Para desvirtuar estas argumentaciones, los autores se valen de estudios histórico-comparativos que permiten concluir que las instituciones y las reglas de juego que deben ser mantenidas a lo largo del tiempo determinan la prosperidad o el fracaso de las naciones.

Los autores exponen que el futuro de las naciones está determinado por los arreglos institucionales que permiten organizar el funcionamiento de los países. Para ello, rescatan el papel que ejercen las instituciones políticas en la regulación de las condiciones de juego, en mayor medida que lo ejercido por las instituciones económicas. Según los autores, los países fracasan por contener instituciones “débiles y extractivas”, es decir, si las instituciones privilegian a unos actores por encima de otros (son excluyentes) y por tanto se genera una concentración de poder en beneficio de unos pocos.

Para ampliar esta interpretación, en los países ricos, las instituciones políticas y económicas distribuyen el poder de manera pluralista y equitativa, dando prioridad al derecho a la propiedad, incentivan la inversión y la innovación tecnológica. En cambio, en los países pobres, las instituciones políticas y económicas generan condiciones para la concentración del

poder en unos pocos (en élites), los cuales manipulan a su antojo, con el fin de aprovecharse de los beneficios que esto supone, violan el derecho a la propiedad y desincentivan la actividad económica.

Dentro del análisis, un aspecto fundamental atañe a la manera como los países estructuran el poder, teniendo en cuenta que, si las instituciones no generan los incentivos necesarios para que la sociedad que gobiernan se desarrolle, las expectativas de mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos disminuirá. Por el contrario, si las instituciones políticas son fuertes e incluyentes, controlarían la desigualdad y la concentración de la riqueza, estableciendo reglas de juego para un acceso equitativo a oportunidades para el desarrollo económico de la población. En síntesis, para los autores, de la manera como se organice la política dependerá el funcionamiento de la economía.

Para la presente investigación, 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.

El enfoque utilizado para realizar el análisis de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga será el análisis neoinstitucional, el cual “resalta la confianza que le brindan las reglas al juego de las políticas públicas, en un contexto marcado por la apuesta de desarrollo, la lógica global y el avance descentralizador” (Eslava, 2011, p. 23).

### ***1.1.3.3 Instituciones y sistema político.***

En cuanto a las funciones que deben cumplir las instituciones que constituyen el sistema político, March y Olsen (citados en Vergara, 1997) proponen un modelo de análisis que toma en cuenta tanto la perspectiva racional como la institucional a fin de entender los procesos de cambio institucional donde, en un sistema político deben encontrarse dos tipos de instituciones: de tipo agregativas e integrativas.

En los *procesos agregativos*, los actores involucrados (individuos o grupos) generan procesos de negociación donde los actores establecen sus preferencias, basados en costos de oportunidad. El escenario se encuentra permeado por los conflictos de intereses entre los actores, relaciones de intercambio de recursos basados en sus preferencias, apoyados en una lógica de maximización de beneficios. Este proceso se encuentra representado en una lógica económica, en donde la política se asemeja al mercado y las instituciones como facilitadores de los intercambios. Conciben el conflicto político por medio del enfrentamiento y el regateo. Los procesos de agregación de preferencias emergen como mecanismo de negociación entre actores con preferencias diversas. Los gobiernos acuden a las políticas públicas como mecanismo para la racionalización de los intereses de los actores.

En los *procesos integrativos*, los actores involucrados (individuos o grupos) establecen sus preferencias por medio de la acción participativa, lo que permite la creación de consensos. El escenario se encuentra influenciado por las aspiraciones colectivas de los actores, los cuales

buscan la cohesión de la sociedad. Este proceso se encuentra representado en una lógica de cooperación, donde la preocupación de las instituciones es la de promover valores y preferencias compartidas entre los actores involucrados. Conciben el conflicto como una manera de atenuar las divergencias y establecer preferencias compartidas. Los procesos de integración de preferencias emergen como mecanismo para fortalecer la unidad social e incrementar la confianza en el sistema político. Los gobiernos pretenden mantener la cultura política, con símbolos y ritos particulares, que identifiquen a los actores.

La propuesta de March y Olsen (citados en Vergara, 1997) se inclina hacia el diálogo razonado entre los actores, en donde a través de procesos de negociación buscan establecer puntos de convergencia y establecimiento de metas colectivas. Dentro del diálogo, los actores establecen en consenso sus obligaciones y responsabilidades. En última instancia, aunque los autores parecen privilegiar un proceso sobre otro, establecen que las dos perspectivas son complementarias.

## **1.2 El concepto de política pública**

Con el fin de aproximarnos en primera medida al concepto de políticas públicas, tenemos que hacer acepción a la dificultad que presenta el término “política” en el idioma español, ante la ausencia de términos semejantes, el cual pretende dar significado a un sinnúmero de acepciones y conceptos diferentes, teniendo en cuenta que el idioma inglés presenta tres términos (*polity*, *politics* y *policy*) para determinar las diferentes perspectivas que engloba dicho término.

Por *Polity* se refiere a la concepción de las diferentes formas de gobierno, el concepto de Estado, por lo tanto a la institucionalidad de lo político (las estructuras políticas). Es un término que se extiende a campos del saber, como lo son las ciencias políticas, la teoría política y el derecho público. Por *Politics*, entendemos al ejercicio de la política, la lucha por el control del

poder, en donde los individuos o grupos van en búsqueda de alcanzar sus propios objetivos dentro del contexto social. Y por último, la palabra *Policy*, hace referencia a los cursos o programas de acción que realizan las autoridades públicas. Es en este punto, en el cual se concentrará toda la atención.

Esta última acepción se trataría entonces de la formulación y realización por parte de los gobiernos de las políticas públicas, a través de programas específicos que den solución a problemáticas identificadas, las cuales hacen parte de la agenda gubernamental, que busca beneficiar al colectivo ciudadano o de sectores concretos de la población, así como los resultados de la toma de decisiones pública. Para resumir el apartado anterior, y con el fin de integrar los tres términos, podemos decir según Rohe (1994) que *“la política es la realización de la policy, con la ayuda de politics, sobre la base de polity”*

Luego de realizar un primer acercamiento a los términos que acompañan el lenguaje de las políticas públicas, a continuación se hará una aproximación a lo consignado en la literatura especializada, con el fin de presentar algunas definiciones dadas por estudiosos de la materia, las cuales serán clasificadas por los aportes realizados por autores internacionales, de habla hispana y las contribuciones de autores colombianos.

En las primeras aproximaciones al estudio de las ciencias de la política, el término *policy* (política pública) era usado con frecuencia para designar “las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada” (Lasswell, 1992, p. 83) y la orientación de esta nueva ciencia debía poner su “énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (Lasswell, 1992, p. 89).

En una mirada donde las políticas públicas se refieren al Estado en acción, por tanto su esencia está en las decisiones, como lo sugiere Thomas Dye (1976), en donde la define como

“todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”. En este mismo sentido apunta Wayne Parsons (2007), el cual expresa que “una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar” (p. 47).

Otra definición simplificada fue presentada por Hecló y Wildavsky (1974) donde la política pública “es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de los objetivos fuera de ella misma” (p. 15). Otro de los aportes que intenta concretarla es realizado por Jenkins (1978), que las define como “un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (p. 17). Una definición más elaborada fue presentada por Dubnick (1983) el cual expone que “la política pública está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia” (p. 7)

Miradas contemporáneas del tema establecen la importancia del contexto en el cual emergen las políticas públicas. En ellas, las políticas públicas son el vehículo por el que las sociedades modernas establecen el tamaño y el alcance de las problemáticas que se plantean, y a es a través de ellas que las sociedades establecen sus relaciones con el ambiente que las rodea y consigo mismas (Muller, 2010). Este autor enfoca su mirada sobre la forma en que las políticas son constituidas y llaman la atención de los gobiernos, argumentando que “un problema político es necesariamente un *construido social*, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado” (Muller, 2010, p. 75). Lo que se busca es determinar en qué momento estos problemas políticos ingresan a la agenda pública, por lo tanto se vuelven visibles para el gobierno. “La puesta en la agenda es el producto, cada vez

contingente, del *campo de fuerzas* que va a construirse alrededor del problema” (Muller, 2010, p. 77).

Teniendo en cuenta una perspectiva de actores que comparten intereses sobre problemáticas diversas, “las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth, 2013, p. 19).

Continuando con las contribuciones de los autores hispanoparlantes, una primera aproximación a la definición es aportada por Oszlak y O’Donnell (1981): “...las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición las concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (p. 112-113).

Aunque el momento de decisión de la acción pública en los organismos legitimados es importante, también podemos afirmar que las políticas públicas son algo más que una decisión. Por tanto se puede afirmar que “el proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjuntos de individuos, grupos y organizaciones afectadas” (Subirats, 1992, p. 41).

Con respecto a las contribuciones de los autores colombianos, teniendo en cuenta que la preocupación por el estudio de las políticas públicas en el plano académico llegó de manera tardía al país (a finales de los 90’s), en primera medida por la inclusión dentro de las cátedras de universidades colombianas de tópicos que guardarán relación con el estudio de políticas

públicas, se puede resaltar la contribución realizada por Salazar (1999), que aproxima la definición de política pública como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (p. 50).

Para Vargas (1999), las políticas públicas “son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 57).

Dentro de las contribuciones más recientes, se encuentran la propuesta por Eslava (2011), en la cual la política pública debe reflejar las diferentes interrelaciones que el Estado ha establecido con la sociedad civil y los actores interesados en darle solución a las distintas problemáticas que los aquejan, teniendo en cuenta que las decisiones o alternativas de solución que se adopten, las cuales deben ser producto del consenso, afectarán al colectivo ciudadano que está siendo afectado por diversas dinámicas.

Otra visión expresa que “la política pública puede ser entendida de manera amplia como una directriz u orientación sobre lo que el Estado y sus autoridades públicas deben hacer o no hacer respecto a determinado asunto considerado como relevante” (Jiménez & Soler, 2013, p. 22).

Como una de las contribuciones más acuciosas a la búsqueda de una nueva definición de políticas públicas, por medio de la revisión de veintinueve (29) definiciones existentes en la bibliografía especializada, el Profesor Raúl Velásquez Gavilanes (2009) en su texto *Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”*, realiza una descripción de los vacíos encontrados en las definiciones mencionadas o propuestas por otros autores. El autor las define en tres tipos:

Definiciones que por ser muy específicas dejan por fuera fenómenos que deben ser considerados como política pública.

Definiciones incompletas que no incorporan todos los elementos que constituyen a la política pública.

Definiciones que por ser muy generales e incompletas permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son.

Luego de contextualizar al lector, por medio de la exposición de motivos, el autor presenta la definición propuesta:

Política pública es 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”. (Valásquez, 2009, p. 156)

El autor comenta que la definición anteriormente descrita no fue generada en el formato tradicional (normativo-legal), debido a que no pretende definir el “deber ser” de una política pública, sino de naturaleza descriptiva, en donde busca recoger en una sola definición todos los aspectos relevantes que ante los ojos de los analistas representan las políticas públicas y sus tipologías.

Es necesario para la discusión sobre lo que representan las políticas públicas dentro del escenario social conocer los aspectos que pueden determinar lo que éstas son o no. Con respecto a este tema, Jean-Claude Thoenig (2009) plantea cuatro elementos que determinan la complejidad de las políticas públicas, los cuales son: la autoridad que designa la intervención, el

campo específico, el momento y el objetivo, y además subraya que existen variedad de políticas públicas por la misma cantidad de combinaciones de estos elementos.

A su vez, Giandomenico Majone (2001) las ubica a partir de tres aspectos clave: la comprensión intelectual de fines, la irracionalidad del proceso de las políticas dada la dispersión del poder y el papel independiente que pueden desempeñar las ideas en contextos de interacción de intereses y poderes.

Y con el fin de cerrar esta discusión, tomamos como referencia lo mencionado por Roth (2013), el cual determina cuatro elementos que permiten describirlas: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos, y proceso. Por lo tanto “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2013, p. 27).

### **1.3 Factores de cambio en las políticas públicas**

Para intentar explicar los factores que generan cambios en la estructura de las políticas públicas, es necesario remontarnos a las diversas perspectivas o corrientes que intentan explicar las diferentes fuerzas que intervienen en la construcción de la agenda gubernamental.

Según la visión de Kingdon (1995) denominada “ventanas de oportunidad”, la cual plantea la capacidad que tiene un problema para escalar puestos de importancia en la agenda gubernamental, este requiere de aspectos tales como la definición y clasificación del problema, cuál es la política que se quiere proponer y cuál es la receptividad del entorno político a las propuestas planteadas de políticas públicas, siendo en este último aspecto donde se abren o cierran las ventanas de oportunidad de políticas. En este punto, es de suma importancia el tener la capacidad de influir en la opinión pública como agente catalizador de las demandas para la

solución de las problemáticas presentadas por medio de las alternativas planteadas en las políticas públicas de interés para los organismos gubernamentales. Es de destacar la importancia de la aceptación y consenso político que deben tener las alternativas para que ellas puedan repercutir en el desarrollo y debate de la agenda pública.

El enfoque dado por Baumgartner y Jones (1993) denominado “teoría del equilibrio puntuado”, involucra el concepto del tiempo y argumenta que los cambios en el diseño y desarrollo de las políticas públicas son de carácter cíclico. Los cambios se producen en episodios desarticulados e impredecibles, donde prima la incertidumbre. Las instituciones tienden a mantener la estabilidad de la agenda pública, pero los productos obtenidos en las políticas públicas y la información acumulada producto de la ejecución generan puntos de quiebre que repercuten en el surgimiento de nuevas preferencias que impulsan al cambio. Esta perspectiva permite comprender los cambios en dinámicas relacionadas con transiciones democráticas y sus procesos.

Aparece otra perspectiva que también analiza el cambio en las políticas públicas y es la planeada por Sabatier y Jenkins-Smith (1999) como “coaliciones promotoras”. En ella los autores apartan su mirada de las organizaciones gubernamentales y de los programas como impulsores del cambio en las políticas públicas y enfocan su atención en los subsistemas de políticas. En estos se involucran diferentes actores de organizaciones que se encuentran en el plano de lo público y lo privado, que al tener cercanía con las problemáticas que pretenden ser abarcadas por las políticas públicas, tratan de imponer por la vía política su visión de los problemas, buscando por medio de su influencia y cercanía, que las decisiones se ajusten a sus intereses. Estos grupos presentan objetivos y metas diversos dependiendo al campo de acción donde desarrollen su actividad.

Desde la perspectiva de Wilson (2000, 2006) basado en el “régimen de políticas públicas”, se trata de analizar los periodos de estabilidad así como los periodos de grandes cambios. Los regímenes son acuerdos de gobernanza que permiten coordinar las expectativas de los actores. Cuenta con procedimientos estructurados para la toma de decisiones que son aceptados por ellos. El punto de quiebre se da por factores externos que generan crisis de legitimidad del régimen, por lo que se abre la puerta a la consideración de alternativas y a que emerja una nueva estructura de acuerdo con nuevas normas que serán aceptadas sobre manera por los actores, ajustándose de nuevo a periodos de estabilidad.

Por último el “activismo internacional” de Tarrow (2005), añade al análisis del cambio en las políticas públicas el factor de la coyuntura internacional. La globalización ha logrado conectar a diferentes sectores, organizaciones y estados, lo que ha permitido el surgimiento de organizaciones internacionales que se unen en torno a intereses y valores comunes, y flujo de bienes e información que les permite ejercer presión en los organismos del Estado, con el fin de impulsar cambios en las preferencias de la agenda pública. Estas organizaciones aprovechan las ventanas de oportunidad en el proceso de concertación y toma de decisiones que surgen durante los procesos de políticas. Su organización a través de redes les permite una mayor consolidación e impacto en sus acciones.

Las perspectivas anteriormente mencionadas intentan exponer su visión acerca de los mecanismos que propician el establecimiento de la agenda pública y las múltiples fuerzas que interactúan para influenciar y generar cambios en las temáticas de preferencia sobre las cuales se basan las decisiones sobre políticas públicas. Por lo tanto, es de especial interés, tomar en cuenta las diferentes perspectivas que a juicio de los autores anteriormente descritos, afectan la estabilidad de los procesos de políticas públicas.

## **2 La política pública de juventud**

En la sección anterior se realiza una descripción de las políticas públicas, desde su relevancia para el estudio y análisis de las decisiones públicas, pasando por los diferentes enfoques de análisis y su evolución hasta la actualidad; se establecieron algunas percepciones para la construcción del concepto de las políticas públicas y se presentaron una serie de factores que inciden en el cambio y la transformación de las políticas, desde la mirada de varios autores e investigadores de la ciencia política.

A continuación se coloca en el centro del análisis a la juventud, como sector poblacional con ciertas particularidades y construcciones que lo hacen foco de atención para la intervención gubernamental, donde se realizará un recorrido por la construcción del concepto que desde diferentes miradas se le atribuye a la juventud y al “ser joven”, como sustento teórico que permita dar relevancia al análisis de las políticas públicas de juventud, su importancia en el escenario social y por último recoger los aportes normativos e institucionales desarrollados desde el ambiente internacional hasta el regional, para otorgar sentido e incidencia al estudio de la juventud como sujeto fundamental para el cambio y transformación de la sociedad.

### **2.1 La juventud como sujeto construido socialmente**

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. Para tal fin se presentarán algunas definiciones tanto en el contexto nacional como internacional que servirán de antesala para la comprensión del significado construido alrededor del sujeto.

En una primera aproximación, el PNUD (2014) establece que la juventud hace referencia a mujeres y hombres jóvenes, en toda su diversidad de experiencias y contextos, tomando en cuenta las definiciones existentes de juventud utilizadas a nivel de país y/o regional. Por tanto, este organismo aduce que la flexibilidad en la definición de juventud permite políticas y programaciones específicas para cada país, considerando la naturaleza heterogénea de la población joven, y reconociendo que diferentes grupos etarios dentro de la población más joven pueden tener necesidades diversas en contextos distintos.

Otra mirada aproxima a la juventud como un proceso de construcción social, el cual se encuentra delimitada por dos hechos: biológico y social. En cuanto al hecho biológico se manifiesta que la juventud se diferencia de la niñez y de la pubertad debido a que es una etapa donde el ser humano ya se encuentra en condiciones óptimas para la reproducción de la especie. Con respecto al hecho social, es en este aspecto en lo que se diferencia del adulto, debido a que en esta etapa el individuo se encuentra en un proceso de inserción en la vida social, situación que incide en la construcción del sujeto como actor involucrado en los asuntos sociales, por medio de los espacios de participación ciudadana.

En un contexto nacional, tomando como referencia el marco conceptual presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2014) en el documento Conpes 173, el concepto de juventud se puede abordar desde diversos enfoques. Desde una perspectiva histórica, la juventud es producto de la modernidad y de los cambios producto de los procesos de industrialización, en donde el joven es considerado como sujeto social particular y la juventud como categoría social, que a través de procesos de ruptura tienden a la búsqueda del desarrollo.

Desde una perspectiva sociológica, la juventud se configura como un proceso de transición entre la niñez y la vida adulta, proceso en el cual el joven construye su identidad, se inserta en la

sociedad y experimenta cambios a nivel biológico, psicológico, social y cultural, y presenta desafíos como la inserción a la vida productiva, la planeación de su proyecto de vida y la formación del criterio para la toma de decisiones y la búsqueda de su autonomía. El ser joven se construye tanto individual como colectivamente. Esta perspectiva toma en cuenta el concepto de juventud establecido en la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o “Estatuto de Ciudadanía juvenil”.

La juventud es un concepto en construcción permanente, que contrasta con el sentido que le han dado las diferentes investigaciones que se han realizado, las cuales, en un intento por delimitar el objeto de estudio en este caso por medio de rangos de edad, dejan a un lado otra serie de factores que inciden en su conceptualización. Por tal motivo, la juventud tiene varias formas de manifestarse, siendo el tiempo de duración de esta etapa, una sola de muchas más. En los estudios sobre la juventud se deben tener en cuenta factores como el género, la clase social a la cual pertenece, el lugar en el cual se desenvuelve, el momento histórico y sus características, hechos que repercuten en una mayor complejidad del objeto de estudio (Brito, 1998)

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 permiten la cohesión social.

La juventud entra a ser parte de la estructura jerárquica de la sociedad, en un proceso de búsqueda de su propia identidad, adquiriendo con ello un estatus político, aunque considerado como un actor subordinado a las relaciones de poder de las clases dominantes. Por lo tanto se establece una relación de dependencia entre los jóvenes y el Estado. Pero en este sentido, en las

concepciones modernas, los jóvenes se encuentran en proceso de apropiación de terreno, por medio de la búsqueda de mayores espacios de intervención en la arena pública como actor que defiende las banderas de la renovación, cuestionando el orden establecido por la sociedad. Pero esta fuerza se puede ver contenida por el grado de madurez de la sociedad en la cual se encuentren, debido a que, de la disposición de los actores a generar espacios de participación dependerá la incidencia en las decisiones que se tomen en materia de juventud y el lugar que ellos ocupen en la estructura de poder.

La juventud se ha concebido entonces como una etapa de transición entre la niñez y la vida adulta. Y con ello, 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 de primera mano los conocedores de su realidad, pues 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.

El estudio de los fenómenos sociales que afectan la construcción social de los jóvenes, como sujetos con particularidades y singularidades que los diferencia del resto de la sociedad, es un tanto complejo. La subjetividad del joven se ve influenciada por las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que se generan en su contexto, aún más por el hecho que éstas varían en cada época y escenario. La juventud se construye, cambia y se transforma, por tanto entender a la juventud genera la complicación que ésta se reinventa con el transcurrir del tiempo (Escobar, 2006).

Las condiciones de producción-reproducción que permiten la construcción del ser joven dentro de un sistema social deben tener en cuenta las diferentes circunstancias que hacen al joven construir su identidad y significado. Otra de las características que permite estructurar una

noción de la juventud, es a través del discurso, como constructor de realidades de los sujetos sociales.

En este aspecto, es importante entender las diferentes contribuciones generadas desde la investigación académica, la cual ayuda a establecer con el sujeto, las representaciones que ellos mismos atribuyen a la construcción de su papel en la sociedad, que por medio de la exploración a sus dinámicas de interacción, permiten privilegiar algunas realidades y problemas que los atañen en menoscabo de otros. Pero el discurso no solo se interpreta desde la perspectiva académica, teniendo en cuenta que en este escenario deben converger con otras visiones del ser joven desde la mirada de la religión, las expresiones culturales, el Estado, la sociedad, entre otras.

Tomando como referencia lo mencionado por Foucault (1991), la relación saber-poder implica que los discursos conforman lógicas de verdad a partir de donde se estructuran las posibilidades de acción en un contexto histórico determinado, Por lo tanto, los discursos, al configurar vías de acción, llegan a operar como mecanismos para la constitución de los sujetos.

Los discursos también sirven para estructurar dentro del sistema social un entramado de posiciones que permiten establecer el lugar que el sujeto ocupa, por medio de condiciones que posibilitan su ubicación en la realidad social. Los discursos permiten ordenar posiciones sociales. En los jóvenes, esta perspectiva es crucial para su desarrollo, teniendo en cuenta que establecen ideales de sujetos que pretenden alcanzar, así como estigmatizan y marginan otras subjetividades juveniles. Esto genera en los jóvenes acceso y restricciones dentro del sistema social.

Las nociones que se han atribuido a lo largo de la investigación social con relación a la juventud, han transitado desde una mirada negativa del sujeto hacia una mirada más activa y positiva de su rol en la sociedad. El joven ha sido considerado como sujeto vulnerable y en riesgo, en búsqueda de identidad y desorientado. Esta visión fue utilizada en las antiguas

iniciativas de intervención en jóvenes por medio de políticas asistencialistas y de mitigación del problema.

Otra mirada le atribuye al joven su carácter de portador de peligro, de generador de expresiones y cultura juvenil, por tanto como un agente antisistema. Aunque podemos observar que en gran parte de los estudios, investigaciones, marcos conceptuales de políticas y la normatividad, ubican al joven de manera reiterada desde una perspectiva etaria. Pero el joven es más que un rango de edad predefinido para encasillar a un grupo poblacional con características especiales. Es por esto, que las últimas tendencias en materia de intervención en jóvenes a nivel mundial ya lo reconocen como sujeto de derechos.

La juventud como grupo social que experimenta diferentes tensiones en su transición entre la adolescencia y la adultez, presenta durante su periodo de consolidación diferentes tipos de retos, necesidades, problemas, límites, símbolos, códigos y oportunidades, que ayudan y le permiten construir al joven su identidad y subjetividad, por medio de hechos sociales conocidos como “identidades” y “culturas juveniles” (Colombia Joven, 2001).

Los jóvenes van construyendo su identidad en la medida en que se sienten parte de un colectivo, grupo o lugar, en donde por medio de la coexistencia y aceptación, adoptan una serie de códigos, valores e imaginarios, con lo cual estructuran su visión de lo que los rodea, y otorgan significados a las relaciones que establecen con su entorno.

Pero estas dinámicas no solo se limitan al campo social, sino que trascienden al entorno del mercado, en este sentido 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.

En un estudio sobre la juventud en Iberoamérica, la CEPAL (2007) ha definido una serie de tensiones y paradojas por las cuales la juventud atraviesa en la actualidad, generando con ello una serie de traumatismo en su intención de vincularse a la sociedad y ser partícipes de las decisiones que afectan sus expectativas de crecimiento y desarrollo.

Los jóvenes afrontan diversas dificultades en los países en desarrollo, debido al alto nivel de desigualdad de la población, evidenciado en la enorme migración de jóvenes desde el sector rural hacia las zonas urbanas. A pesar de esta situación a lo largo de los años, han mejorado las condiciones de vida, teniendo en cuenta que con el paso del tiempo, crece la cobertura en los niveles de educación básica, media y educación superior. El mercado laboral es cada vez más competitivo y los jóvenes deben prepararse aún más que antes. Es por este motivo, que se presenta un primer desafío para los jóvenes y es entrar a competir en un mercado con amplia oferta de profesionales pero con muy pocas posibilidades de acceso al primer empleo. Por esta razón, muchas veces los jóvenes deben comenzar su vida laboral en trabajos que no les exige una alta calificación, además que presentan baja remuneración.

La juventud cada vez adquiere mayores destrezas y capacidad para manejar gran cantidad de contenidos. En contraste con un mayor acceso a la información por parte de los jóvenes, se evidencia un menor acceso a instancias de toma de decisiones, teniendo en cuenta que los jóvenes con el tiempo pierden el interés por participar en los espacios de participación ciudadana, se sienten menos representados por los actores del sistema político, teniendo en cuenta que, de ser sujetos portadores históricamente del cambio y la transformación en la sociedad, son considerados como perturbadores del orden social y como agentes anti-sistema.

Debido al mayor acceso al conocimiento que presentan los jóvenes en la actualidad, aumentan consigo también las expectativas de autonomía y de independencia que estos

pretenden alcanzar como retribución al esfuerzo realizado. Pero esta situación contrasta con el hecho que los jóvenes no están viendo materializados sus objetivos, debido a que sus expectativas y metas se ven truncadas por la baja remuneración y los altos índices de desempleo juvenil, lo que repercute indiscutiblemente en un limitado acceso a la vivienda propia y a la consecución de créditos, por lo que se presenta una “crisis de expectativas en los jóvenes”.

De acuerdo a los esfuerzos por parte del Estado en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, los jóvenes se encuentran mejor provistos de cobertura y acceso a los servicios de salud. Los avances en materia científica y médica han permitido que la esperanza de vida vaya en aumento, pero los jóvenes se enfrentan en la actualidad a una nueva realidad, teniendo en cuenta que a pesar que son cada vez más sanos, enfrentan dificultades en cuanto al menor reconocimiento de su morbilidad específica. Los jóvenes enfrentan un incremento en los índices de accidentalidad y agresiones físicas, un mayor consumo de sustancias psicoactivas, la proliferación de enfermedades de transmisión sexual, mayores índices de embarazos no deseados, entre otras problemáticas de gran interés en salud pública.

Las distancias en el mundo cada vez son más cortas y los jóvenes acceden a una mayor cantidad de opciones de desarrollo profesional y laboral en el exterior, por lo que han desarrollado una mayor capacidad de adaptación al cambio, lo que ha propiciado que, con el pasar del tiempo, sean mayores las migraciones de jóvenes en búsqueda de mejores oportunidades. A pesar de ello, éstos enfrentan dificultades en cuanto a la incertidumbre que podrían enfrentar, debido a sus trayectorias migratorias. El conocimiento de nuevas culturas y nuevos territorios podría ser traumático en la medida en que los jóvenes presenten dificultades para el acceso al empleo con una remuneración que les permita el goce y disfrute de su autonomía y mayores posibilidades de crecimiento personal.

Otra realidad que enfrentan los jóvenes radica en que, a la par que construyen su identidad, se introducen en grupos sociales, desarrollan su personalidad y valores, y crean sus expectativas de desarrollo personal, y se adaptan a un mundo cada vez más cambiante, sienten que el Estado y la sociedad no responde efectivamente a sus demandas, teniendo en cuenta que no son tomados en cuenta en la construcción de iniciativas para el mejoramiento de su calidad de vida. Es por esto, que se observa una marcada dificultad para adaptarse y coexistir con otros grupos poblacionales.

La preocupación de los jóvenes por mejorar su capacidad de respuesta y presentar mayores herramientas para la solución de problemas y con ello prepararse para acceder al mercado laboral, los ha vuelto más preparados para afrontar el cambio productivo pero con el contraste de sentirse cada vez más excluidos de este. Esta situación es evidente teniendo en cuenta que las estrategias impulsadas por el sector público y privado para incentivar el crecimiento del mercado laboral aún no son suficientes ante la oferta elevada de trabajadores altamente calificados, situación que no permite en los jóvenes un desarrollo pleno de sus capacidades y destrezas.

Hoy la juventud ocupa un lugar en el escenario público, pero enfrenta una disyuntiva entre ostentar el protagonismo por transformar y cambiar la sociedad o ser un grupo poblacional susceptible de ser receptor de políticas públicas. Los jóvenes ya no son los que proyectan sus expectativas, teniendo en cuenta que están condicionados a una dependencia institucional que los etiqueta como “población vulnerable”, es decir, sujeta de intervención por parte del Estado.

Los jóvenes vuelcan su interés a la construcción de identidades basadas en el consumo simbólico a través de la educación, la cultura, el deporte y la recreación. Pero su participación autónoma y la interacción con la sociedad se ven truncadas por su bajo nivel de intervención en

las instancias políticas que determinarán los planes, programas y proyectos para el acceso de los jóvenes a la vida activa y al pleno desarrollo y disfrute de sus derechos.

El acceso al consumo simbólico por parte de la juventud, entendido este como una mayor cantidad de jóvenes que ingresan a espacios de educación formal, el acceso a nuevas formas de comunicación y medios audiovisuales, el mayor contacto con contenidos digitales y su mayor capacidad para adaptarse a nuevos ambientes tecnológicos contrasta con su menor acceso al consumo de bienes materiales, teniendo en cuenta que el mercado laboral genera limitaciones al gasto, donde la pobreza y el desempleo juvenil no disminuyen y el mundo laboral demanda cada vez más formación y, ante la cantidad de profesionales que emergen anualmente, el incremento en la oferta hace que los ingresos que puedan percibir no corresponda a sus expectativas, por lo que sus planes para el futuro se tornen cada vez más inciertos.

La construcción social del ser joven se encuentra muchas veces truncada por la dificultad que representa el hecho que los adultos presuntamente encasillan a los jóvenes como “inexpertos idealistas sin rumbo que pretenden cambiar el mundo”. Los jóvenes deben luchar con el orden establecido, el cual plantea trabas para su desarrollo. Los jóvenes tienen el potencial para transformar, pero deben superar la dificultad que le impone el sistema, al pretender limitar su capacidad de soñar y de concebir un mundo diferente que se encuentre acorde con su realidad.

Los jóvenes tienen la fuerza para sobrellevar la adversidad, deben luchar por la libertad de elegir por medio del conocimiento, el cual les permita alcanzar nuevos peldaños en procura de la sabiduría y el mejoramiento continuo. El joven tiene una capacidad mayor de adaptabilidad ante los cambios que se presentan, accediendo a un mayor contenido de información, lo que le permite incrementar su creatividad y la generación de ideas.

Los jóvenes luchan cada día por ampliar sus espacios de intervención, en procura de alcanzar una sociedad cada vez más justa y equitativa, como portadores de los principios y valores de la libertad, la igualdad y la fraternidad, heredados de la revolución francesa. Por tanto, los jóvenes desafían el orden establecido, son reaccionarios, pero no violentos.

La experiencia de las luchas juveniles por un mejor lugar para vivir ha permitido desarrollar iniciativas innovadoras para dar la batalla por sus ideales. Los jóvenes han aprendido a convencer con argumentos en vez de imponer; han aprendido a escuchar en vez de callar; han cambiado la violencia y la muerte por el diálogo.

El joven tiene un compromiso consigo mismo; debe potencializar sus aptitudes para el liderazgo, por medio del conocimiento y la acción. Por esta razón, es importante que los jóvenes canalicen sus esfuerzos y capacidades por medio de la estructuración de su proyecto de vida.

El potencial de los jóvenes es innegable, y se requiere por parte de las instituciones y organizaciones que velan por sus intereses una adecuada orientación, a fin que por medio de espacios de participación establezcan sus metas, ideas y estrategias concretas que permitan generar resultados que sean medibles y sostenibles en procura del bien común.

La evolución de los significados que se le otorgan a la juventud hoy en día ha permitido el surgimiento de nuevas perspectivas y horizontes. En este sentido, el PNUD (2014), establece que “los jóvenes son una fuerza para el cambio, afirmándose como agentes con una voz poderosa en la escena pública” (p. 5). Los jóvenes tienen cada vez más acceso a medios de información y comunicación (son los mayores usuarios de internet) que permiten expresar de manera abierta sus aspiraciones, estructuran plataformas de movilización ciudadana como instrumento que trasciende fronteras en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que los aquejan.

Los jóvenes son considerados como agentes de cambio, con las habilidades para encontrar soluciones a las problemáticas sociales, proactivos para la identificación de alternativas a los problemas del desarrollo. Por lo tanto, este sector poblacional demanda de los gobiernos mayor inversión que les permita desarrollar sus capacidades, como un llamado a la acción, al liderazgo, a la transformación social y a la promoción de la justicia social.

Aunque las expectativas de crecimiento y desarrollo de los jóvenes son de largo alcance para el presente y el futuro, todavía se presenta el desafío de su baja penetración en los escenarios formales de toma de decisiones. Esto se evidencia, en la baja participación electoral de la juventud, en menor proporción en comparación con otros grupos generacionales, lo que evidencia una crisis de confianza y legitimidad de éstos con las instituciones formales, llámese organismos del gobierno, partidos políticos, etc.

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.

En síntesis, 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.

## **2.2 Marco normativo e institucional**

Se observa que el tema de juventud en las últimas décadas ha tomado relevancia en la agenda de 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 se han preocupado por establecer una serie de lineamientos que le permitan a los Estados abordar el tema de juventud desde una perspectiva institucional, donde con el tiempo, se han fortalecido las estrategias de intervención gubernamental para situar a la juventud en espacios que les permitan desarrollar sus potencialidad, a pesar de la inestabilidad del ambiente en el que desarrollan su proyecto de vida.

A continuación se realizará un breve repaso por el marco normativo e institucional que se ha desarrollado en torno a la problemática de los jóvenes, la evolución de las diferentes perspectivas y enfoques de acción que han incidido de manera directa en la legislación y en el entramado institucional que se ha estructurado para la intervención de este sector poblacional, desde el contexto internacional, nacional y regional, como forma de entender el ingreso de la juventud en la agenda pública de gobierno.

### **2.2.1 Contexto internacional.**

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 1994, durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas en la ciudad de El Cairo, se generó la declaración de los jóvenes, en la cual se les reconoce como sujetos de cambio, así como actores y líderes importantes de la sociedad, que pueden generar impacto para el desarrollo. Dentro de las prioridades centrales se encuentran, la integración de la población con el desarrollo en condiciones justas y equitativas; enfoque especial en necesidades educativas para los jóvenes, en temas como salud sexual y reproductiva, derechos humanos, mejoramiento de condiciones para la participación; se hace un llamado a la acción por parte de los participantes ante las problemáticas imperantes de la juventud. Por último se reconoce la importancia de generar un equilibrio entre los esfuerzos para manejar el crecimiento de la población, así como de una distribución equitativa de los recursos (Fundación Idea, 2012).

En el año 1995, producto de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, organizada por las Naciones Unidas en la ciudad de Copenhague, se genera la Declaración de la Juventud, donde se reconoce que los derechos de los jóvenes son parte de los derechos humanos universales. Se reconoce que es importante incluir las cualidades, capacidades y aportes de los jóvenes para la construcción de los planes de desarrollo presentes y futuros de la humanidad. Se deben adoptar política enfocadas a reconocer, promover y proteger los derechos y responsabilidades de los jóvenes. Se enfoca en la importancia del acceso a la educación y a la salud, como impulsores que permitan potencializar el desarrollo de la juventud. Por último, en términos de empleo, al ser los

jóvenes considerados como población vulnerable, los Estados deben garantizar la creación de empleo y la generación de oportunidades para el impulso a las pequeñas y medianas empresas. Por tanto el derecho a un trabajo digno y seguro debe ser prioridad de los gobiernos para proteger a este sector poblacional (Fundación Idea, 2012).

En el mismo año, 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 algunas 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).

En el año 1998, se realizó la primera Conferencia Mundial de ministros encargados de la juventud, celebrada en la ciudad de Lisboa, en la cual se aprobó un documento de trascendencia para la juventud: la Declaración de Lisboa sobre políticas y programas relativos a la juventud. En ella se reconoce a los jóvenes como una fuerza positiva en la sociedad y que tienen un enorme potencial para contribuir al desarrollo y al progreso de la sociedad. Dentro de los compromisos

más importantes de los firmantes se establecen: la puesta en marcha de políticas nacionales intersectoriales para el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes, fomentar la capacitación y la participación política y democrática de los jóvenes, fomentar las oportunidades de desarrollo de los jóvenes rurales, acceso y protección a la educación, empleo en condiciones de igualdad y fomentar las diferentes expresiones de la juventud que permitan su desarrollo integral (Naciones Unidas, 1998).

Ese mismo año se llevó a cabo el Tercer Foro Mundial de la Juventud, realizado en la ciudad de Braga, Portugal, dejando como resultado la presentación del Plan de Acción de Braga sobre la juventud, el cual tuvo como objetivo generar lineamientos que permitieran el empoderamiento de la juventud como mecanismos para incrementar la participación juvenil como prerrequisito para el desarrollo humano, siendo este un compromiso conjunto entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo juvenil (Naciones Unidas, 1998).

A su vez, en esta declaratoria se le otorgó a los jóvenes el carácter de actores estratégicos, activos y próximos líderes de la sociedad. Para fomentar la participación, los jóvenes debían acceder a espacios de decisión política, acceso a la posibilidad de asociarse y generar comunicación masiva. También se prevén acciones en pos del trato equitativo para los jóvenes, siendo ellos los constructores y beneficiarios de su desarrollo, con el fin de disminuir la discriminación y exclusión social.

Dentro de las recomendaciones generadas en el Plan de Acción de Braga para la implementación de políticas de juventud se encuentran: brindar oportunidades de acceso a los jóvenes con discapacidad, con el fin de facilitar su inserción en la sociedad; incentivar dentro del diseño e implementación de las políticas la promoción de empleo juvenil; la implementación de

políticas de salud integral para jóvenes, en las cuales su participación en la creación fuera indispensable, así como de todos los actores involucrados en su desarrollo.

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, establecía 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.

La convención parte de un principio de no discriminación de ninguna índole, pretendiendo con ello generar con sus iniciativas mayor visibilidad a las problemáticas de la juventud, ser un instrumento jurídico vinculante para los Estados miembros a que respeten los derechos humanos de la población juvenil, protegerlos de cualquier vulneración de derechos y libertades, en síntesis los jóvenes serían considerados como sujetos de derechos (así como de deberes).

Con el fin de permitir un mejor seguimiento a los compromisos pactados en la convención por parte de los países que la han ratificado, así como un mayor conocimiento y apropiación de estrategias para el desarrollo juvenil, la OIJ estableció el Sistema Iberoamericano de Seguimiento (SIS), que tiene el objetivo de generar información con respecto a la aplicación de los países miembros de lo dispuesto en la convención, por medio de informes bianuales entregados por ellos a la Secretaría General de la OIJ, en el cual se generan algunas observaciones, que le permitirían a los Estados garantizar mecanismos para el respeto de los derechos de las personas jóvenes. La Secretaría General de la OIJ se encuentra legitimada por la Convención para la solicitud de información que se considere pertinente para el desarrollo de políticas de juventud acordes con las realidades de los países, así como para la formulación de propuestas para el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes (OIJ, 2013).

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 ese contexto, la OIJ genera un proceso de participación a partir del año 2006, con el fin de conocer las principales necesidades en materia de juventud que hay en la región, a fin de establecer puentes con las instituciones públicas encargadas de su manejo, generar recomendaciones estratégicas en materia de política pública, por medio de iniciativas que puedan ser apoyadas por medio de cooperación multilateral, definición de lineamientos para la construcción de planes, programas y proyectos de juventud acordes con las realidades de la región. Dentro de las líneas estratégicas de actuación en el plan se encontraban: institucionalidad, participación, educación, salud, empleo y cultura (OIJ, 2008).

El año 2007, durante la Cumbre Iberoamericana de la Juventud, realizada en Santiago de Chile, se determinó a ese como el “Año Iberoamericano de la Juventud”. El año siguiente, se desarrolló una nueva versión de la Cumbre Iberoamericana de la Juventud, esta vez en San Salvador, con el tema “Juventud y Desarrollo”, donde los Estados ratificaron el compromiso de continuar reconociendo su papel central en el establecimiento de políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los jóvenes de la región.

Esta convención se enfocó en incentivar la creación y/o fortalecimiento de instituciones nacionales responsables de la agenda de juventud, dotación de marco jurídico, recurso humano, financiero y logístico, así como la reiteración al cumplimiento de los compromisos de la Carta de Naciones Unidas, en cuanto al fomento de valores como la democracia, los derechos humanos y por sobre todo, el fortalecimiento del multilateralismo como fomento para el desarrollo de los jóvenes.

En el año 2010, por motivo de la Conferencia Mundial de Juventud realizada en México, se establecía 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 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).

Dentro de los enfoques planteados en el documento orientadores de las políticas públicas de juventud se encontraban: la promoción y protección integral de Derechos Humanos, reconocimiento de los jóvenes como actores relevantes y aliados estratégicos para el desarrollo, entre otros. Además de la priorización en las políticas de juventud y en la inversión para la inclusión y desarrollo juvenil, el documento ahondaba en otras temáticas: políticas económicas para el desarrollo sostenible, por tanto reducción de la desigualdad para los jóvenes en términos de ingresos, trabajo digno y seguridad alimentaria; salud y educación como derechos; acceso al desarrollo cultural, innovación, ciencia y tecnología, seguridad y acceso a justicia, participación política y social efectiva, el desarrollo sostenible, migración y cooperación internacional (Naciones Unidas, 2010).

### **2.2.2 Contexto nacional.**

Tomando como referencia el documento *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia: Herramientas para su Construcción e Implementación* (2001), generado por el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, se presenta a continuación un recuento de los antecedentes de la Política Nacional de Juventud en Colombia en el periodo de 1968-2000.

Para comenzar, 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.

En la década de los 80's, se produjo la creación del Centro Colombiano de Información y Documentación de la Juventud. En el año de 1985, con la declaración de ese como el Año Internacional de la Juventud, los jóvenes obtuvieron una atención especial en el escenario público y se estableció un nivel mayor de importancia a este grupo poblacional para el desarrollo económico, social y cultural de la sociedad colombiana. Dentro de las acciones ejercidas por el gobierno nacional se estableció el Consejo Nacional Coordinador, con integrantes de los sectores público, privado, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de estudiantes y el episcopado y es a través de esta instancia que se organizó el Encuentro Nacional por una Política de Juventud, realizado en Diciembre de 1985, donde por primera vez confluyeron en un mismo lugar los diferentes grupos sociales y organizaciones juveniles. En ella se definieron temas de interés para los jóvenes como lo fue la el acceso a la educación, el empleo y la seguridad social, el aprovechamiento del tiempo libre, el deporte, la recreación y la cultura, los desafíos de la juventud rural, indígena de áreas marginadas, como fundamento para futuras políticas de juventud, desde la acción institucional.

Lo que en primera instancia se planteó fue una serie de medidas para mitigar los problemas sociales que afrontaban los jóvenes, llamando la atención de los asistentes debido al enorme interés despertado por el cambio en la percepción institucional hacia el papel de los jóvenes dentro de la sociedad.

En el año de 1988, con un escenario más propicio para la acción institucional hacia una política de juventud, el Departamento Nacional de Planeación – DNP y gracias al acompañamiento de consultores de las Naciones Unidas, se establecieron los lineamientos generales para la elaboración de la política nacional de juventud. En estos primeros intentos para la definición de un plan de acción institucional, se presentaron diferentes esfuerzos desarticulados en materia de salud, educación, recreación, cultura, vivienda y servicios públicos, sin atender las reales necesidades que aquejaban a los jóvenes en la época. Se creaba el Sistema de Información Juvenil con el cual, el DNP buscaba recopilar información de interés para el desarrollo de iniciativas de política y proporcionar recursos e información para un adecuado estudio e intervención de la población juvenil.

Al final de los años 80's, y teniendo en cuenta la problemática de violencia y narcotráfico que se presentaba en el país, con recursos de organizaciones internacionales y con el apoyo institucional se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes, coordinada por el Ministerio de Justicia, en la cual se establecieron programas para la prevención del consumo de estupefacientes en los jóvenes, en acompañamiento del Ministerio de Educación que creó el programa de promoción juvenil y uso creativo del tiempo libre, como procesos de formación y promoción integrales. El gobierno buscaba fortalecer la participación juvenil en los espacios de decisión. Se definieron temáticas de intervención para este grupo poblacional tales como delincuencia, prostitución, fármaco-dependencia y alcoholismo.

Al inicio de los años 90's se genera un movimiento estudiantil que impulsó la inclusión dentro de las elecciones del 11 de Marzo de 1990 de un séptimo tarjetón donde fue planteada por primera vez una iniciativa popular de reforma constitucional a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Esta iniciativa conocida como el "Movimiento de la Séptima Papeleta" generó una amplia repercusión en el escenario nacional teniendo en cuenta que fueron contados extraoficialmente más de dos millones de votos, pero que no era un mecanismo legal ni vinculante según la constitución que se encontraba vigente para la época.

Pero el Estado, a través del Decreto 927 de 1990, le otorgaba legitimidad a dicha iniciativa popular, como un mecanismo que permitiera normalizar el orden público en el país, generar nuevas formas de participación política y el fortalecimiento de las instituciones del Estado con el objetivo de alcanzar la paz y la plena voluntad del pueblo.

Por tal motivo, en las elecciones presidenciales del 27 de Mayo de 1990 se incluyó una nueva papeleta preguntando a la población si estaba de acuerdo o no con una Asamblea Nacional Constituyente que reformara la Constitución, para ajustarla a la nueva realidad en procura de la defensa de los derechos fundamentales. Este movimiento fue el precursor de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Con la promulgación de la nueva Constitución, 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.

Con el fin de apoyar las iniciativas en materia de política social, el gobierno nacional creaba la Consejería presidencial para la Juventud, La Mujer y la Familia donde a través del documento Conpes 2626 de 1992 se adoptaba la Política Integral para los Jóvenes, inmersa dentro del documento “Política Social para los Jóvenes y las Mujeres”. Con el fin de apoyar el desarrollo de las iniciativas allí planteadas, se creaban en el orden territorial instituciones administrativas denominadas “Oficinas de la Juventud”, como un paso hacia adelante en la política de descentralización que el Estado plasmó en la Constitución, en donde se trasladaban responsabilidades a los municipios para el fomento del desarrollo social. A pesar de ser una estrategia de alto impacto, solo logró ser gestionada y adelantada en unas cuantas ciudades capitales, y por tanto un bajo cubrimiento de la iniciativa.

El documento Conpes planteó una serie de acciones en pos del desarrollo humano, la vinculación a la vida económica, estimulación de la movilización juvenil mediante la promoción y apertura de espacios de concertación institucional y por último el fortalecimiento institucional de la atención juvenil, por medio del mejoramiento de los canales de información, descentralización de las instancias de ejecución de las acciones para el desarrollo juvenil y la coordinación nacional para el seguimiento a las acciones planteadas dentro de la política de juventud. Los jóvenes pasaron de ser considerados como problema que debe ser corregido e intervenido por el Estado a ser considerados como un potencial que se debe promover, y que debían ser sujetos activos participantes en espacios de concertación política y social. Se amplía por ende el panorama de intervención hacia una dinámica multisectorial, debido a que antes solamente eran tratados temas en materia de educación, recreación y deportes, y de drogadicción.

En el año de 1994, se produce un hecho importante en materia institucional, teniendo en cuenta que el gobierno nacional a través del Decreto 1953 del mismo año realiza una reestructuración del Ministerio de Educación Nacional, creando el Viceministerio de la Juventud, donde el Estado pretendía dotar de un aparato institucional que fortaleciera los esfuerzos por generar una política de juventud con un enfoque integral. Dentro de los logros alcanzados por este órgano, se encontraron la apertura de espacios dedicados a la socialización de los jóvenes, la promoción de la participación y la asociación juvenil. Se creaban a nivel territorial iniciativas como los Consejos Municipales de Juventud, la tarjeta joven, proyecto nacional de educación sexual, las calles sin violencia, entre otros.

Al año siguiente, el gobierno aprueba el documento Conpes 2794 de 1995 en el cual, el gobierno establecía como prioridad dentro de la política nacional de juventud el pleno reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y deberes. El Estado debía garantizar el goce y disfrute de los derechos consagrados en las normas internacionales, la constitución y la normatividad vigente en materia de juventud, y la creación de condiciones para que los jóvenes ejercieran su deber como ciudadanos en términos de igualdad y equidad, estableciendo instancias para que los jóvenes participen en espacios de concertación política y social.

Hasta ese momento 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, debido a que después de lo consagrado en la constitución, aún no existía normatividad exclusiva para el tema de juventud, el cual se encontraba inmerso en leyes genéricas que regulaban asuntos de salud, educación, vivienda, entre otras.

Es por esto, que desde el Viceministerio de la Juventud y 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 como una política de 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. En el nivel territorial, la sensibilización realizada a funcionarios públicos y privados generó mayores posibilidades de comprensión por parte de la sociedad de la problemática actual de la juventud en procura de una atención diferencial para los jóvenes.

Finalizando la década de los 90's, con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 28 de la Ley 375 de 1997, la Defensoría del Pueblo emitía la Resolución 846 de 1999, por la cual esta entidad establecía el Programa para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Jóvenes, y para el seguimiento y cumplimiento a tal fin, la creación de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud, la Mujer y el Anciano de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de los jóvenes.

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 entraba a sustituir y dar cumplimiento a las funciones que hasta ese momento cumplía el Viceministerio de la Juventud, funciones que pasaban a ser parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Este organismo, según el artículo dos de la norma tiene como objeto “fijar políticas, planes y programas que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud”, además en el artículo tres se asignan nuevas funciones y competencias en pro del fortalecimiento del Sistema Nacional de la Juventud. Ese mismo año, por medio del Decreto 089 de 2000, se reglamentaba la organización y el funcionamiento de los Consejos de Juventud como espacios de participación juvenil y mecanismos de interlocución, veeduría y construcción concertada de las políticas de juventud. A partir de este momento el tema de juventud pasa a ser prioridad dentro de la estructuración de los Planes de Desarrollo Nacionales de los años subsiguientes.

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.

Posteriormente, fue sancionada en el Congreso de la República la Ley 1098 de 2006, conocida como el “Código de Infancia y Adolescencia” el cual establece en su artículo 1 como finalidad el garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de

felicidad, amor y comprensión. Prevalece el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Para el año 2010, el gobierno presentaba la primera iniciativa para el fomento del empleo juvenil por medio de la sanción de la Ley 1429 de 2010, denominada “Ley de Primer Empleo”, la cual tenía como 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 aumentaran los beneficios y disminuyeran los costos de formalizarse.

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 juveniles en el país, apuntando a que con ellas se generaran desarrollos integrales para los jóvenes de Colombia. Lo que se busca es que jóvenes y autoridades de todo el país se empoderen de esta herramienta que les permitiría transformar las realidades de las actuales y futuras generaciones del país y el desarrollo de sus regiones. Esta norma guarda estrecha relación con el Código de Infancia y Adolescencia, teniendo en cuenta que ambas normas comparten el rango de edad de 14 a 18 años, lo que hace necesaria una adecuada articulación, a fin de garantizar el goce y disfrute de derechos de los adolescentes y jóvenes del país.

Seguidamente, el Departamento Nacional de Planeación emite el documento Conpes 173 de 2014, el cual presenta lineamientos generales para la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico. 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 sean requeridos.

Con respecto a los planes de desarrollo nacionales, el tema de juventud ha tomado relevancia debido a que ya son considerados sujetos activos en la participación política y como grupo clave en el establecimiento de una sociedad democrática, así como actores importantes para el impulso del desarrollo de la sociedad.

El vigente Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, aprobado mediante Ley 153 del 9 de Junio de 2015, establece dentro de sus estrategias la generación de un banco para el apoyo a la creación y fortalecimiento de las iniciativas juveniles, así como iniciativas transversales que se encuentren enmarcadas en temas como educación, TIC, competitividad y seguridad (Colombia Joven, 2015).

En su artículo 86 del documento se estipula que “el Gobierno Nacional impulsará estrategias encaminadas a desarrollar las iniciativas sociales de los jóvenes. Para tal efecto, la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, Colombia Joven, constituirá un banco de iniciativas encaminado al fortalecimiento de capital social, desarrollo humano y protección de los derechos humanos de esta población, así como de los proyectos productivos y de emprendimiento que motiven a los jóvenes beneficiarios a permanecer en la Colombia rural”.

Además de esto, se referencia en su artículo 117 la necesidad de generar una política pública para la protección de los derechos de las familias, mujeres, niñas y niños jóvenes y mayores indígenas, con enfoque diferencial indígena. También se menciona el tema al fortalecimiento integral al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), con lo cual se brindan garantías a los derechos de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.

Con relación a las políticas transversales que afectan y benefician a la juventud, en lo respectivo a la educación, se establecen la jornada única escolar mínimo de 7 horas, la obligatoriedad de la educación media y la convalidación de títulos. Para el fomento a la

educación superior, se generarán préstamos con cero por ciento (0%) de interés para estudiantes con puntajes bajos de Sisbén (personas de escasos recursos), mejoramiento de 30.000 aulas para el beneficio de los estudiantes (Colombia Joven, 2015).

Se plantea dentro del cuatrienio la generación de dos millones de nuevos empleos, incentivos para el acceso a la tierra para las familias campesinas, y con ello el fortalecimiento de estrategias para los jóvenes rurales encaminadas a la generación de empleo en las zonas agrícolas. Por último en el tema de salud, se confirma la obligatoriedad en la prestación del servicio, prohibiendo consigo el denominado “paseo de la muerte”.

En el año 2015 fue presentado en el Senado de la República el 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, Locales y Distritales de Juventud como pilares fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, ratificado como instancia de participación para los jóvenes.

Dentro de las modificaciones se encuentran la reglamentación de la elección de los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud, con relación a los lineamientos para la convocatoria para su elección, la inscripción de electores, definición del número de curules por número de habitantes, los métodos de asignación de curules, candidaturas independientes, las cuotas de género, la designación de jurados, testigos electorales, el comité organizador de la elección, las instancias de escrutinio, entre otros.

La operación de los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud es fundamental para generar, consolidar y fortalecer los espacios de participación ciudadana y política para los jóvenes, que permitan dar mayor legitimidad a la construcción de las políticas

públicas territoriales de juventud, como instancia de deliberación y generación de consensos que permitan generar soluciones presentadas por los mismos jóvenes. A la fecha, el documento se encuentra en su trámite final de aprobación en el Congreso de la República.

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”.

Esta ley se configura como un apuesta del gobierno por disminuir las barreras de acceso de los jóvenes entre los 18 y 28 años al primer empleo, y establecer mecanismos que incentiven la generación de empleo, tanto a nivel público como privado, así como estrategias que establezcan estímulos a la generación de empresas dirigidas por jóvenes menores de 35 años, por medio de disminución de carga tributaria y exenciones de requisitos, acceso a opciones de financiamiento y capital semilla para proyectos productivos presentados por jóvenes tanto en el campo como en la ciudad.

### **2.2.3 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) por medio del Convenio Interadministrativo No. 01765 de 2010 suscrito con la Universidad Industrial de Santander (UIS), se establecía que los primeros esfuerzos por estructurar iniciativas institucionales de política pública de juventud habían sido adelantados por la entidad en primera medida para dar a conocer a los jóvenes entre los 14 y 26 años de las diferentes provincias del

departamento de Santander los beneficios de la Ley 375 del 4 de Julio de 1997 y que las estrategias allí contenidas fueran adoptadas en cada uno de los municipios. Esta actividad fue adelantada por la Asociación Voces e Imágenes Comunitarias por medio de los informes entregados para dar cumplimiento al proyecto “Capacitación y sensibilización en ley de juventud y Política Pública de Juventud para la conformación del Consejo Departamental de Juventud de Santander”.

La Gobernación de Santander continuo con una serie de estudios que permitieran conocer la situación actual de los jóvenes en el departamento, es por esto que, en asocio con la Corporación para el Desarrollo Social “Horizonte” se presentó en el año 2009 el “Informe Final de Juventud”, que permitiera dar cuenta de las estrategias de intervención realizadas en diferentes municipios de Santander con el fin de capacitarlos en los mecanismos y la importancia para la participación ciudadana de los jóvenes el hecho de conformar los Consejos Municipales de Juventud.

En el año 2009, la entidad realizó la entrega del informe titulado “Diagnosticando las problemáticas de las y los jóvenes del departamento de Santander”, esfuerzo conjunto entre la Secretaría de Desarrollo y el Comité asesor y consultor de juventud de Santander, en el cual se analiza la evolución de los jóvenes desde los ámbitos legal, institucional y la oferta de servicios brindada por la entidad para dar respuesta a las necesidades de este grupo poblacional, aplicando un enfoque de derechos humanos como base para la construcción de una política pública departamental.

Dentro de los procesos tenidos en cuenta para la construcción del diagnóstico participativo hacia una política pública departamental, como experiencias exitosas se encuentran los procesos de intervención en jóvenes realizados en las ciudades de Medellín y Bogotá, así como en los

departamentos de Antioquia y Cundinamarca, entes territoriales pioneros en la estructuración de planes estratégicos para la juventud, así como modelos de monitoreo, análisis y evaluación de las políticas públicas en asocio con instituciones de educación superior, así como de organismos del orden nacional y los tratados internacionales ratificados por Colombia para el fortalecimiento de las juventudes.

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 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 la formulación del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 “Santander Nos Une”, en el cual fueron adoptados los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de Crecimiento Verde de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como marcos estratégicos orientadores del plan, así como el ejercicio de prospectiva realizado por la Universidad de Santander planteado en el documento “Santander Visión 2030”. El plan tuvo en cuenta un enfoque de derechos y deberes agrupados en: sociales, económicos, ambientales y civiles. La estructura del Plan contempla la adopción de 42 temas de desarrollo (Gobernación de Santander, 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, adulto mayor y fortalecimiento familiar”. Luego de realizado el diagnóstico actual de la situación de la población juvenil, la Gobernación de Santander ha dispuesto para cumplir con el objetivo de cierre de brechas de desigualdad las siguientes estrategias: fortalecimiento de la respuesta institucional, articulación técnica y financiera; sistemas de información y gestión del conocimiento, promoción de la gestión y capacidades asociativas y participativas de la sociedad civil; promoción, actualización y evaluación de la política pública con soporte institucional, focalización de participantes y beneficiarios; articulación nación-departamento-municipio de programas clave, disminución de la discriminación y la inclusión social, apoya a la participación política y ciudadana y programas para la población especial con enfoque diferencial.

Todas las estrategias se encuentran alineadas a la construcción de la paz, por medio de la cultura de la convivencia y la reconciliación, propiciando en los ciudadanos nuevas herramientas

para la resolución de conflictos, la inclusión social, el respeto por la diferencia y no menos importante la superación de las desigualdades sociales.

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.

Dentro de las metas más representativas se encuentran:

- Adaptar, adoptar implementar y evaluar la política pública de juventudes en el Departamento de Santander.
- Brindar asistencia técnica y promover 48 procesos, espacios y/o estructuras de participación juvenil según la ley, incluyendo el proceso de elección de los Consejos Municipales y Departamental de Juventud.
- Apoyar a 2000 jóvenes en la participación, formación y/o movilización de espacios de representación juvenil en los ámbitos municipal, regional, nacional y/o internacional.
- Promover, divulgar y fortalecer 7 procesos, prácticas y redes organizativas de las y los jóvenes en Santander.
- Apoyar 20 proyectos de emprendimiento juvenil con respaldo de sus familias para fortalecer sus oportunidades de movilidad social.
- Implementar un proceso de formación para la paz y la resolución alternativa de los conflictos con énfasis en contextos y proyectos de vida rurales de las y los jóvenes de las provincias del departamento.
- Apoyar la gestión de 7 proyectos de cooperación (Hitos por la Paz) para el desarrollo juvenil de Santander desde el escenario de la paz y el posconflicto.

El gobierno espera de acuerdo al plan que “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”.

Luego de realizar una breve explicación del contexto internacional, nacional y regional en términos de políticas públicas de juventud, en el siguiente capítulo se realizará una exposición de los antecedentes institucionales y normativos de los planes, programas y proyectos que a nivel local se han llevado a cabo para brindar soluciones a las problemáticas de la juventud bumanguesa y se realizará un análisis de la oferta institucional de la administración municipal y de la articulación de las diferentes instituciones que hacen parte del Sistema Municipal de Juventud o se encuentran involucradas en el desarrollo juvenil en términos de articulación de esfuerzos para la configuración de la política territorial de juventud.

### **3 Análisis de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga**

En esta sección, se realiza en primera medida un recorrido por cada uno de los planes de desarrollo de las administraciones anteriores, empezando por el gobierno del alcalde Jaime Rodríguez Ballesteros hasta el gobierno del anterior alcalde Luis Francisco Bohórquez Pedraza, a fin de observar la evolución de los diferentes abordajes que en materia de juventud han sido realizados en cada uno de ellos. En éstos se describen cada una de las estrategias, planes, programas y proyectos desarrollados en el ejercicio de sus gobiernos, de acuerdo a la coyuntura de la época, la normatividad en materia de juventud a nivel nacional que repercutió en la agenda pública, así como las instituciones que fueron implementadas para la coordinación de las diferentes acciones para el desarrollo juvenil.

Seguidamente se realiza una revisión tomando como referencia los archivos de los diferentes acuerdos municipales que reposan en el archivo digital del Concejo Municipal de Bucaramanga, con el fin de establecer las diferentes iniciativas en materia normativa e institucional aprobadas por el cabildo en cuanto a las acciones de intervención en materia de juventud para la ciudad. Asimismo, se revisarán los decretos municipales más relevantes que permitan analizar las diferentes acciones del gobierno municipal hacia la consolidación de la política pública de juventud en el municipio.

Luego se presenta el proceso que han venido desarrollando las últimas dos administraciones para la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. Por último se da una mirada al proceso de construcción del componente de juventud en el recientemente aprobado Plan de Desarrollo del alcalde Rodolfo Hernández Suárez.

### 3.1 La juventud en los Planes de Desarrollo Municipales

Con el fin de explorar las acciones que han emprendido las diferentes administraciones municipales en los últimos años, es indispensable colocar la mirada en la carta de navegación de todo gobierno: el Plan de Desarrollo. Es por esta razón que, realizando una exploración de estos documentos y tomando como base la información encontrada en los archivos históricos del Concejo Municipal de Bucaramanga, se realizó la revisión y análisis de estos documentos, como cursos de acción que toman los gobiernos para dar solución a las problemáticas identificadas y priorizadas en los diagnósticos situacionales, tomando como punto de partida el documento aprobado en la administración del alcalde Jaime Rodríguez Ballesteros, con periodo 1992-1994. Cabe anotar que hasta el Gobierno del alcalde Néstor Iván Moreno Rojas, los periodos de gobierno eran de tres (3) años. A partir del Gobierno del alcalde Honorio Galvis Aguilar hasta la fecha, los periodos de gobierno son de cuatro (4) años. Por lo tanto, se realiza un recuento de las propuestas de ocho (8) Planes de Desarrollo, tomados en cuenta para la revisión. En seguida se genera un cuadro resumen con la información de cada documento analizado:

**Tabla 1.** Descripción Planes de Desarrollo de Bucaramanga

<b>ALCALDE</b>	<b>PERIODO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Jaime Rodríguez Ballesteros</b>	1992-1994	Acuerdo Municipal No. 103 del 7 de Diciembre de 1992: Plan de Desarrollo del Municipio de Bucaramanga 1992-1994.
<b>Carlos Arturo Ibáñez Muñoz</b>	1995-1997	Acuerdo Municipal No. 028 del 16 de Junio de 1995: Plan de Desarrollo de Bucaramanga 1995-1997 “Participar”.
<b>Luis Fernando Cote Peña</b>	1998-2000	Acuerdo Municipal No. 023 del 17 de Julio de 1998: Plan de Desarrollo de Bucaramanga 1998-2000 “Bucaramanga La Ciudad de la Alegría”.
<b>Néstor Iván Moreno Rojas</b>	2001-2003	Acuerdo Municipal No. 022 del 22 de Junio del 2001: Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2001-2003 “Construyendo la Ciudad de Todos”.

<b>ALCALDE</b>	<b>PERIODO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Honorio Galvis Aguilar</b>	2004-2007	Acuerdo Municipal No. 010 del 11 de Junio del 2004: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bucaramanga 2004-2007 “Bucaramanga Productiva y Competitiva”.
<b>Fernando Vargas Mendoza</b>	2008-2011	Acuerdo Municipal No. 006 del 11 de Junio del 2008: Plan de Desarrollo Económico, Social y Obras Públicas de Bucaramanga 2008-2011 “Bucaramanga Empresa de Todos”.
<b>Luis Francisco Bohórquez Pedraza</b>	2012-2015	Acuerdo Municipal No. 014 del 30 de Mayo del 2012: Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Bucaramanga Capital Sostenible”.
<b>Rodolfo Hernández Suárez</b>	2016-2019	Acuerdo Municipal No. 006 del 13 de Junio del 2016: Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”.

Fuente: Elaboración propia

A continuación se realiza un recuento de la evolución de la problemática de la juventud en la ciudad de Bucaramanga y las acciones y decisiones públicas tomadas por los gobiernos municipales para dar solución a las necesidades de la juventud en cada contexto.

### **3.1.1 Gobierno de Jaime Rodríguez Ballesteros (1992-1994).**

Los esfuerzos institucionales en materia de juventud se hacen visibles a partir del gobierno del alcalde Jaime Rodríguez Ballesteros. En este plan se generan acciones para mitigar problemas sociales, con énfasis en la intervención en población vulnerable a saber, mujeres, niños y fortalecimiento de la familia. Dentro del plan se contempla el sector de recreación y deporte, el cual pretendía fortalecer la oferta de servicios comunitarios, por medio del uso adecuado del tiempo libre, oportunidades recreativas, deportivas y culturales, actividades que permitieran mitigar las problemáticas en la formación de las juventudes, entre ellas la delincuencia juvenil, la drogadicción, el “gaminismo” y la marginalidad, que en resumen

precisaban la falta de alternativas para el desarrollo personal. En el tema de jóvenes, se plantean acciones para el uso adecuado del tiempo libre, por medio de las escuelas de formación deportiva, actividades de formación en valores artístico-culturales, la promoción de las organizaciones juveniles, a través de las denominadas “olimpiadas juveniles” y los juegos recreativos intercomunales.

### **3.1.2 Gobierno de Carlos Arturo Ibáñez Muñoz (1995-1997).**

Dentro del Plan de Desarrollo denominado “Participar”, la problemática de la juventud fue abordada a través de la línea de política social en los componentes de Deporte y Recreación y Atención a la Familia. Dentro de los objetivos focalizados a atender las necesidades de la juventud se encontraban: brindar oportunidades de desarrollo de sus valores espirituales y culturales según el caso, que potencializaran sus cualidades y habilidades deportivas y recreativas; lograr el reconocimiento del joven y de la organización juvenil comunitaria en el proceso de desarrollo creando condiciones para participar en la vida social, política y económica y la disminución de los índices de maltrato y violencia intrafamiliar, drogadicción, pandillismo, gaminismo y la morbilidad de enfermedades inmunoprevenibles. Dentro de las metas específicas para este sector poblacional se plasmaron: generar un plan de desarrollo deportivo y recreativo para la ciudad, organización de la Secretaría de la Juventud y el Deporte, incorporación de la juventud en proyectos de promoción cultural y deportiva, creación de un ente que manejara la recreación y el deporte en el municipio (en concordancia con la Ley 181 de 1995), implementación de programas de prevención de violencia intrafamiliar, vinculación de los jóvenes a programas de desarrollo juvenil, fortalecimiento de los procesos de atención a los menores infractores y contraventores, entre las más importantes.

### **3.1.3 Gobierno de Luis Fernando Cote Peña (1998-2000).**

Dentro del Plan de Desarrollo denominado “Bucaramanga La Ciudad de la Alegría”, la problemática de la juventud se encontraba ubicada en los subsistemas “Cultura, Deporte y Recreación” y “Social Organizacional”. Dentro de los objetivos focalizados a atender las necesidades de la juventud se encontraban: implementación de programas de formación y capacitación artística para los jóvenes de las comunas y corregimientos, que permitiera generar una oferta de prevención y de utilización sensible y creativa del tiempo libre, a través de talleres de teatro, danza, cuentería, música, pintura y literatura; promoción de los medios necesarios para la práctica del deporte, la educación física, la recreación y la utilización del tiempo libre, por medio de la organización de encuentros deportivos y recreativos de carácter municipal, estimulando la participación y con ello la masificación de las prácticas de recreación y deporte y la promoción y consecución de espacios y escenarios de participación y organización juvenil.

Como estrategias se establecieron: el apoyo a programas de formación ocupacional integrales, integración de las potencialidades de los jóvenes favoreciendo su inserción socio-laboral, generación de censos de la población joven para la generación de diagnósticos situacionales, creación de redes protectoras de jóvenes y redes de información comunitaria para la prevención y protección de los jóvenes, concertación con la ciudadanía para la representación de los jóvenes en los escenarios de decisión, fortalecimiento de la Secretaría de la Juventud como organismo coordinador de la política de juventud en el municipio, implementación de los escenarios positivos de la ley de la juventud, promoción de estrategias investigativas y de promoción de la convivencia juvenil, involucrando a la población objetivo en su formulación, entre otras estrategias. El municipio de Bucaramanga era hasta la fecha la primera y única ciudad

del país dotada con una estructura administrativa de primer nivel para el tratamiento y desarrollo de la problemática y potencialidades de la juventud.

#### **3.1.4 Gobierno de Néstor Iván Moreno Rojas (2001-2003).**

Por medio de la aprobación del Plan de Desarrollo denominado “Construyendo la Ciudad de Todos”, la problemática de la juventud se encuentra contenida en siete (7) componentes del plan, discriminados de la siguiente manera:

Dentro del componente de generación de empleo y reactivación económica, se encuentran los siguientes programas: proyectos de generación de empleo por medio del desarrollo de iniciativas económicas, laborales y empresariales para jóvenes de los estratos 1, 2 y 3 de la ciudad; capacitación para jóvenes del sector rural para la conformación de granjas integrales productivas en los corregimientos del municipio de Bucaramanga, entre otros proyectos.

En el componente de Educación, se destacan las siguientes estrategias: desarrollo de programas tendientes a la innovación tecnológica y financiación de estudios a nivel superior a jóvenes de los estratos 1 y 2, fortalecimiento y ampliación de programas de educación virtual, articulación entre las instituciones educativas y el sector productivo, subsidios para recreación y deporte para jóvenes vinculados a las instituciones educativas oficiales de estratos 1 y 2 de la ciudad, entre otros.

Dentro del componente de Salud, se destacan los proyectos de salud integral, para niños, niñas y adolescentes, fomento de la salud sexual y reproductiva, incremento de la cobertura del régimen subsidiado, realización de diagnóstico del menor trabajador de la economía informal e implementación de planes integrales de atención, entre otros.

Dentro del componente de Fomento del Desarrollo Cultural se generaron: talleres de formación artística para la población juvenil de las comunas de la ciudad, apoyo a los diferentes eventos culturales del orden, local, nacional e internacional, entre otros.

En el componente de Deporte, Recreación y Juventud, en el cual la expresión juvenil y su participación es condición fundamental para proyectar la capacidad renovadora de la cultura ciudadana en todas sus expresiones, se estipularon los siguientes programas para el desarrollo juvenil: estimulación de la participación comunitaria y juvenil por medio de la práctica de algún deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, cooperación institucional para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 375 de 1997 o “Ley de la Juventud”, fomento de la vocación hacia el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y las expresiones juveniles, de manera individual, familiar y comunitaria por medio de la sana participación y/o competición, y promoción de espacios de participación y formación juvenil que propiciarán la concertación de políticas públicas de juventud. Se estableció la priorización de desarrollar la oficina de juventud municipal, la cual estableciera la viabilidad para la constitución del Consejo Municipal de Juventud (CMJ), así como proyección, descentralización e implementación de programas de capacitación, investigación y formación para la juventud.

Dentro del componente de Seguridad y Convivencia Ciudadana se presentaron las siguientes estrategias: adecuación, funcionamiento y dotación del centro de recepción del menor infractor y contraventor, capacitación para los menores infractores y contraventores, implementación de frentes de seguridad, entre otras estrategias.

Por último, en el componente de Grupos Prioritarios y Programas especiales, se establecieron los siguientes programas enfocados en la juventud: creación y desarrollo de la Oficina de la Juventud, por medio de alianzas estratégicas con el sector privado y organizaciones

nacionales e internacionales, que facilitaran los recursos para el desarrollo en programas integrales tendientes a mejorar las oportunidades y condiciones de vida de la población joven de escasos recursos económicos, buscando su capacitación, desarrollo de su talento, oportunidad de empleo y de realización individual. Se incluyó dentro del plan los proyectos de clubes juveniles, apoyo a la población juvenil vulnerable, granjas integrales juveniles, prevención y formación juvenil y servicios integrados para los jóvenes de las comunas de la ciudad.

### **3.1.5 Gobierno de Honorio Galvis Aguilar (2004-2007).**

Mediante la aprobación del Plan de Desarrollo denominado “Bucaramanga Productiva y Competitiva”, la problemática de la juventud se encontraba priorizada dentro de las políticas generales del plan en el eje de intervención social integral, componentes de “Educación”, “Juventud, Mujer y Familia” y “Participación Universitaria”.

En cuanto al componente de educación, se garantizaría la educación obligatoria para niños y jóvenes hasta los quince años de edad (básica primaria y secundaria).

En cuanto a la apuesta política de este plan, se estipuló el fortalecimiento de la participación juvenil en las actividades laborales, mediante un plan que buscara igualar sus condiciones y oportunidades, así como la capacitación en áreas no tradicionales y productivas. La Secretaría de Desarrollo Social participaría activamente en la protección de la juventud. Se trabajaría en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, especialmente en los grupos vulnerables. Se priorizaría el fortalecimiento de los programas de atención al menor infractor y contraventor, por medio del desarrollo psicosocial de los mismos. Se implementarían programas de recreación, deporte y utilización del tiempo libre encaminados a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, entre otras estrategias.

En el componente de participación universitaria, la inclusión de la población universitaria por medio del apoyo a proyectos de investigación. Este sector se configuraría como orientador del desarrollo productivo y humano, por medio del fortalecimiento de centros de desarrollo tecnológico que permitieran la innovación y la competitividad, apoyo a pequeños y medianos empresarios mediante procesos de asesoría acompañados por la academia, creación de cátedras universitarias para la formación de profesionales y/o técnicos emprendedores e impulso a las iniciativas viables para la creación de empresas que generaran empleo,

En el componente de Seguridad Ciudadana, se generaría el apoyo a programas de reculturización de jóvenes inmersos en situaciones de pandillismo.

En el componente de deporte y recreación, se reconocía la necesidad de espacios para la recreación y el esparcimiento, por lo que era necesario la construcción y/o adecuación de escenarios deportivos para la práctica de los jóvenes, por medio del apoyo a las escuelas deportivas, apoyo a ligas y clubes deportivos de alto rendimiento, entre otras acciones.

Dentro de las metas del plan para la juventud se encontraban: desarrollo de un proyecto anual de atención juvenil durante los 4 años, cobertura educativa total para los jóvenes en edad escolar, subsidios de matrícula universitaria para estudiantes UIS de estrato 1 y 2 y generación del proyecto “Universidad para el Norte”. Ampliación de la cobertura de afiliados al Régimen subsidiado, vigilancia y atención nutricional a menores escolares de los estratos 1 y 2, implementación del sistema municipal de prevención y control del consumo de sustancias psicoactivas, entre otras acciones.

### **3.1.6 Gobierno de Fernando Vargas Mendoza (2008-2011).**

Por medio de la aprobación del Plan de Desarrollo denominado “Bucaramanga Empresa de Todos”, las estrategias para el desarrollo juvenil fueron vinculadas en la línea estratégica

“Ciudad integradora, incluyente y participativa”. En esta se menciona que la administración municipal “emprenderá acciones para crear espacios suficientes y necesarios que posibiliten alcanzar esa búsqueda de formación individual y colectiva, de tal manera que se vinculen a la dinámica de ciudad como actores partícipes del desarrollo social, económico, político y ecológico”. El programa “jóvenes con oportunidades” buscaba el aprovechamiento de la diversidad juvenil por medio de actividades lúdicas, comunicativas, productivas, comunitarias y ecológicas, por medio de esfuerzos para aumentar el número de cupos en instituciones de educación superior, técnica y tecnológica, que condujeran a la disminución de las desigualdades sociales, todas las formas de discriminación y los índices de violencia juvenil.

Dentro de las acciones a implementar se encontraban: financiación de proyectos productivos presentados por jóvenes bachilleres y con discapacidad; promoción del deporte competitivo intergrupos e interestablecimientos educativos, deporte recreativo, centros de entrenamiento y formación en alto rendimiento, fomento a escuelas de formación deportiva; mecanismos que permitieran la construcción democrática y participativa para un desarrollo social integral, por medio de escenarios que permitieran el ejercicio de la ciudadanía, las libertades públicas y los derechos humanos en la población juvenil. Programas para la protección del joven trabajador, intervención a jóvenes desvinculados del conflicto armado, fortalecimiento de organizaciones juveniles, mantenimiento y apoyo a villas de la juventud, vinculación de jóvenes a modelos de atención psicosocial, apoyo a acciones de desarme y pactos de paz entre jóvenes, capacitación en normas de tránsito y seguridad vial, valores y principios ambientales, residuos sólidos, entre otros temas.

Con respecto al componente de participación ciudadana y comunitaria se realizarían capacitaciones en procesos de formación – acción, con el fin de promover y fortalecer las

diferentes expresiones y organizaciones juveniles, para la participación y construcción de ciudadanía. En el componente educativo, la gran apuesta sería la denominada “Universidad del Pueblo”. En el componente cultural, se realizarían capacitaciones a jóvenes en las distintas áreas artísticas: música, danza, teatro, plásticas y literatura.

### **3.1.7 Gobierno de Luis Francisco Bohórquez Pedraza (2012-2015).**

En cuanto al Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 denominado “Bucaramanga Capital Sostenible”, presentado por el Alcalde Luis Francisco Bohórquez Pedraza, en cuanto a las acciones para el desarrollo de la juventud, estas se encontraban ubicadas en la Dimensión I: Sostenibilidad Social y Económica, de la siguiente manera:

Eje programático Convivencia y Seguridad Ciudadana:

Programa “Ciudad Segura y Habitable”, en los subprogramas convivencia y seguridad ciudadana con humanismo y atención a adolescentes infractores de la ley penal, presentaba las siguientes metas: capacitación a jóvenes en valores sociales, liderazgo comunitario y convivencia ciudadana; garantías a la atención 100% de derechos de los adolescentes infractores de la Ley Penal. En el Programa “Bucaramanga en Pro de los Derechos Humanos”, en el subprograma promoción de los derechos humanos se presentaban las siguientes metas: realización de talleres de promoción de los derechos humanos a organizaciones juveniles y barras populares de fútbol, creación e implementación del programa “semilleros de paz” para los jóvenes de alto riesgo, entre otras acciones.

Eje programático Lo Social es Vital Bucaramanga Crece Contigo:

El Programa “Bucaramanga Crece Contigo”, en el cual se concentraba la mayoría de las acciones para el desarrollo juvenil, tenía como objetivo “garantizar atención integral al capital social de Bucaramanga para promover la vida, la armonía familiar y la igualdad a través del

programa Bucaramanga Crece Contigo que brindará atención desde la gestación hasta la adultez”, en el subprograma “Jóvenes con Desarrollo y Oportunidades” se presentaban las siguientes acciones: promoción de hábitos saludables de prevención de accidentes, violencia, consumo de sustancias psicoactivas, delincuencia juvenil y riesgos de expulsión de calle; estrategias para la erradicación del trabajo infantil y protección para el joven trabajador; realización de campañas de promoción de lectura, escritura, oratoria, pintura, convivencia pacífica y cultura general; constitución y mantenimiento de la red de la juventud con emprendimiento cultural, social, deportivo y empresarial; creación y mantenimiento de las casas amigas de la juventud; vinculación de jóvenes a procesos de atención psicosocial; mantenimiento de estrategias de prevención de sustancias psicoactivas; capacitación a jóvenes en formación de artes y oficios, habilidades para la vida; mantenimiento de la capacitación a sedes educativas del área rural en implementación de granjas integrales; mantenimiento al apoyo y fortalecimiento al Consejo Municipal de Juventud (CMJ) en control social; apoyo a encuentros y/u organizaciones juveniles como también en la celebración del día de la juventud; estrategias para la prevención de embarazo en adolescentes, entre otras más.

Eje programático Democratización de la Educación, la Ciencia y la Tecnología.

Programa “Calidad, Innovación, Pertinencia y Gestión Educativa”, en el subprograma Innovación con pertinencia educativa (TIC, bilingüismo y ciencia y tecnología) se impulsó el fortalecimiento del programa social “Universidad del Pueblo”.

Eje programático Deporte y Cultura que nos Una.

En el programa “Bucaramanga Dinámica y Saludable”, subprograma Muévete Bucaramanga, se presentaban las siguientes metas: promoción de entradas para jóvenes para el desarrollo de actividades deportivas y culturales para la promoción de la participación activa de

los jóvenes en los parques recreativos; apoyo a los eventos deportivos y recreativos en la ciudad y apoyo a jóvenes deportistas de alto rendimiento.

En el programa “Plan Municipal para el Desarrollo de las Artes y la Cultura”, subprograma Formación Artística y Cultural, se propusieron las siguientes acciones: implementación y mantenimiento de una escuela municipal de artes y oficios en el municipio y apoyo para la capacitación a gestores culturales.

Con respecto al Plan de Desarrollo recientemente aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga del actual Alcalde de la ciudad Rodolfo Hernández Suárez, este será examinado en una sección aparte con el fin de conocer el proceso de formulación, construcción y aprobación, y poder analizar dentro de su contenido los planes, programas y proyectos que en definitiva quedaron plasmados, que busquen apoyar las diferentes iniciativas de desarrollo juvenil en la ciudad.

### **3.2 Marco Normativo Municipal**

Como se mencionó anteriormente y teniendo en cuenta la implementación de políticas sociales en el país a mediados de los años 90’s, tomando como referencia el archivo digital del Concejo Municipal de Bucaramanga e información suministrada por la Oficina de la Juventud del INDERBU, se observa que es a partir del gobierno de Jaime Rodríguez Ballesteros que se desarrollan las primeras iniciativas focalizadas al fomento de la juventud.

Por lo tanto, partir del Acuerdo No. 040 del 9 de Agosto de 1994, por medio del cual se institucionalizaba el programa de “Olimpiadas Juveniles” programa incluido dentro del Plan Social Integral del municipio de Bucaramanga, se pretendía “convocar a los jóvenes para promover las iniciativas juveniles en pro de su desarrollo integral”. El programa permitió la capacitación y formación de líderes comunales, posibilitó lograr acercamientos e intercambio de

experiencias en la población vinculada, estableciendo canales de comunicación entre Estado y población objetivo. En resumen, el programa consistía en la concertación con las organizaciones juveniles de diferentes eventos de tipo deportivo, recreativo, cultural mediados por un proceso de capacitación y promoción de valores juveniles, apuntando a consolidar una política municipal dirigida a este importante sector poblacional.

Por medio del Acuerdo No. 044 del 16 de Agosto de 1994, se institucionalizaba un programa de desarrollo juvenil, el cual fue implementado dando cumplimiento al Plan de Desarrollo Municipal de la época. Este programa consistía en la planeación, organización y ejecución de actividades de tipo recreativo, deportivo, cultural de organización y de participación juvenil, priorizando barrios con población vulnerable. El programa permitió el fortalecimiento de los procesos de autogestión en proyectos de iniciativa juvenil, mejorando la percepción de los jóvenes hacia el Estado. Este programa se constituía como mecanismo para brindar a la población juvenil espacios y oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y una correcta utilización del tiempo libre. Este programa contó con una amplia participación juvenil.

Por medio del Acuerdo No. 045 del 16 de Agosto de 1994, se institucionalizaba un programa de apoyo a iniciativas productivas de los jóvenes en Bucaramanga. El programa consistía en mejorar la capacidad técnica y empresarial de los jóvenes, por medio de convenios con entidades gubernamentales y no gubernamentales especializadas en estos aspectos, tales como el SENA, el Centro Tecnológico del Cuero, la comunidad “Los Padres Somascos”, Fundesan, entre otras. El programa intentaba mitigar problemas sensibles de la juventud como lo eran la escasa preparación académica y técnica, poca experiencia en actividades productivas, buscando con estas estrategias reducir la incidencia de los jóvenes en actividades delictivas, así como la necesidad de promover en la juventud la capacidad empresarial y acompañamiento para

la inserción en la vida económica y con ello el mejoramiento de su entorno social. Por tanto era deber del Estado prevenir situaciones futuras de agravamiento del conflicto social y procurar la igualdad de oportunidades que permitiera la vinculación plena de los jóvenes en el desarrollo socioeconómico de la ciudad.

En un hecho trascendental para la juventud en el municipio de Bucaramanga, que repercutiría en una mayor visibilidad de la intervención estatal y la priorización en la agenda pública, por medio de la aprobación del Acuerdo No. 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”, 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. La creación de la secretaría generaría una mayor asignación de recursos y una mayor focalización de las acciones que permitieran hacer frente a las problemáticas de este sector poblacional.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Municipal 1995-1997, 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 proyectos y programas 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 crean las denominaciones “División de Desarrollo y Participación Juvenil y la División de Promoción y Atención Juvenil”.

Por medio del Acuerdo No. 001 del 1 de Febrero de 1999, el Concejo Municipal de Bucaramanga facultaba al Alcalde para la creación del Centro de Información y Servicios a la Juventud en la ciudad de Bucaramanga. Este acuerdo estaba sustentado en dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 375 de 1997 o “Ley de la Juventud”, en el cual se otorgaban responsabilidades a los entes territoriales para la organización e implementación de los Centros de Información y Servicios a la juventud. La mayoría de los jóvenes de Bucaramanga en la época no se encontraban organizados, por lo que se hacía necesario dotarlos de herramientas técnicas y cercanas para su capacitación y puesta en marcha de programas y proyectos que contribuyeran al mejoramiento de su calidad de vida, así como de las personas que estaban a su alrededor.

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 creó el establecimiento público denominado “Instituto de Deportes y Recreación de Bucaramanga – INDERBU”. En una medida contraria a los postulados del 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, según un estudio técnico elaborado por la Universidad Industrial de Santander con ocasión del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero que se adelantó en la época, al referirse al “INDERBU”, se realizó 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 denominación cambiaría a “Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga, manteniendo la sigla INDERBU para su denominación.

Por medio del Acuerdo Municipal No. 064 del 20 de Diciembre del 2001, se creaba en la ciudad el programa “Empresario Joven”, producto de las disposiciones contenidas en la Ley 375 de 1997 o “Ley de la Juventud”. Este programa se estableció con el fin de promover la generación de empleo en la población joven de la ciudad, en condiciones que garantizaran su desarrollo y crecimiento personal, por medio del apoyo interinstitucional entre los sectores gubernamental, empresarial y comercial, ONG, así como de instituciones y entidades de educación tecnológica y superior que brindaran capacitación y asistencia técnica especializada aplicada para la creación de empresas, en procesos productivos, de servicios y de mercado. El

programa contaría con la veeduría del Consejo Municipal de Juventud y las organizaciones juveniles de las comunas y corregimientos de la ciudad.

Por medio del Acuerdo No. 025 del 11 de Agosto de 2011 se crea el programa “Jóvenes constructores de Bucaramanga”, como herramienta de emprendimiento laboral en el sector de la construcción para jóvenes en condición de vulnerabilidad de la ciudad. Este programa se establece como una alternativa para la generación de empleo para jóvenes entre los 18 y los 25 años, en condición de vulnerabilidad o discapacidad. Este programa propendía por el desarrollo humano juvenil en cuanto a la reinserción laboral y su integración social. Las personas obtendrían formación en el área de la construcción por medio de una metodología teórico-práctica.

Con el fin de dar cumplimiento a lo contemplado en el programa “Jóvenes con Desarrollo y Oportunidades” del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, se expidió el Decreto No. 0019 del 13 de Febrero de 2014, por medio del cual se creaba la Red de la Juventud en el municipio de Bucaramanga. Esta red fue concebida como un espacio de participación juvenil compuesta por jóvenes líderes de la ciudad e instituciones las cuales tuvieran interés en el desarrollo social, económico, científico, cultural y ambiental del municipio.

Se buscaba empoderar a los jóvenes por medio de la promoción de su participación activa en instancias de decisión, que les permitiera exigir la garantía de sus derechos como ciudadano, el desarrollo de acciones articuladas para la intervención y mitigación de problemáticas que los aquejaban. Por último esta iniciativa pretendía el fortalecimiento de iniciativas de jóvenes para el emprendimiento en sectores como el económico, cultural, social, deportivo, que les permitiera potencializar sus capacidad para el mejoramiento de su calidad de vida.

### **3.3 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 entraría a derogar 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

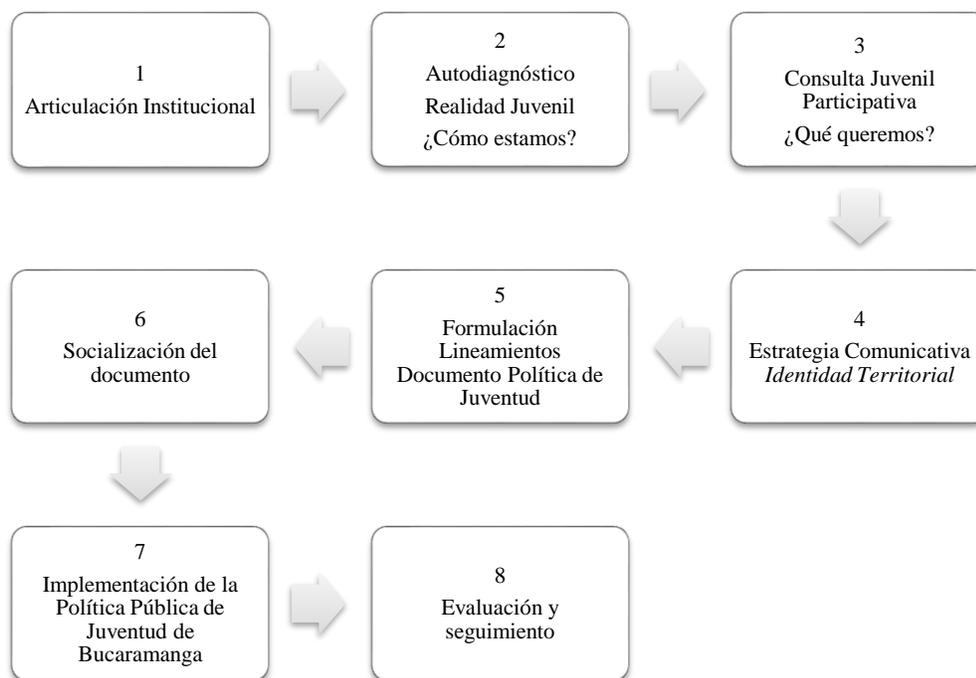
Por medio de la participación de organizaciones de la sociedad civil y demás actores juveniles, en acompañamiento de la administración municipal, fue aprobada la *Ruta para la Construcción e Implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga* (Alcaldía de Bucaramanga, 2013), de la cual hablaremos a continuación.

### **3.3.1 Ruta para la construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.**

Teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por la administración municipal en cabeza del INDERBU, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto Municipal No. 0127 de 2012, se pusieron en marcha los diferentes mecanismos creados por la norma con el fin de consolidar lo dispuesto en el Acuerdo Municipal No. 093 de 2009. Por medio de la coordinación de los diferentes actores institucionales involucrados con la temática de la juventud en Bucaramanga se establece la ruta con el objetivo de “desarrollar la formulación e implementación colectiva de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga 2013-2022” (Alcaldía de Bucaramanga, 2013).

La ruta metodológica, que recogía las diferentes premisas acerca de las políticas de juventud, los antecedentes y el marco normativo que sustentaban la importancia del proceso, constaba de ocho (8) componentes, los cuales se mencionan en la siguiente figura:

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



Fuente: Elaboración propia basado en la Ruta de la PPJ

A partir de la sanción de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o “Estatuto de Ciudadanía Juvenil”, se realizó una reconfiguración de la ruta de construcción de la política, con el fin de integrar algunas disposiciones presentadas por el nuevo Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Según información suministrada por la Oficina de Juventud del Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga (INDERBU), a continuación se realiza un recuento de los avances realizados en cada uno de los diferentes componentes que hacen parte de la ruta.

### ***3.3.1.1 Componente I: Articulación institucional.***

En esta etapa el objetivo principal era el de aunar voluntades del sector público y privado, academia y sociedad civil para trabajar en la formulación de la política pública de juventud. Dentro de los resultados alcanzados en esta etapa se encuentran: A) Aprobación de la “Ruta para la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga 2013-2022” en reunión del Comité Técnico Municipal de Juventud y su Comisión Operativa. Esta propuesta fue presentada y avalada por las organizaciones juveniles y diferentes actores de la sociedad civil. A su vez, la aprobación contó con el visto bueno de los secretarios de despacho, gerentes de institutos descentralizados, los cuales hacían parte de la Red de Concertación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. B) Se realizó la conformación de los miembros de la Comisión Operativa, los cuales fueron avalados por la Red de Concertación, como instancia coordinadora encargada de liderar el proceso de Construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga y velar por el cumplimiento del cronograma de actividades de las diferentes etapas del proceso. C) Realización de foro de Lanzamiento de la Ruta para la Construcción e Implementación de la PPJ con la participación de más de 2000 jóvenes de las diferentes comunas de la ciudad. En este mismo escenario se surtió una consulta juvenil con la que se recogió el sentir de los jóvenes y sus inquietudes respecto del proceso. Finalmente, D) ante la salida de la nueva normatividad en materia de juventud, se realizaron foros de socialización de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, con la participación de 300 jóvenes. Este evento contó con el acompañamiento del Programa Presidencial “Colombia Joven” y el ICBF regional Santander.

### ***3.3.1.2 Componente II: Diagnóstico de la realidad juvenil ¿Cómo estamos?***

En esta etapa el objetivo principal se enfocaba en el reconocimiento de la situación y condición de las y los jóvenes en el municipio de Bucaramanga, por medio de la consolidación

de un documento de diagnóstico participativo, el cual fuera validado por lo jóvenes, las diferentes instituciones y la sociedad civil involucrada. Dentro de los resultados alcanzados en esta etapa se encuentran: A) La aprobación por parte de la Comisión Operativa del instrumento para la identificación de las principales problemáticas que aquejan a los jóvenes de la ciudad. B) Se realizó la aplicación del instrumento a un número aproximado de 10.000 jóvenes de las diferentes comunas de la ciudad, con el apoyo de los gestores juveniles de cada sector. C) Se realizaron siete (7) conversatorios juveniles en las diferentes comunas de la ciudad. Finalmente, D) se realizaron diferentes encuentros de jóvenes que permitieron la recolección de información sobre lo que pensaban los jóvenes acerca de la Política Pública de Juventud para el municipio. Estos eventos estuvieron acompañados de actividades culturales y recreativas.

### ***3.3.1.3 Componente III: Participación y consulta juvenil para la Política Pública ¿Qué queremos?***

En esta etapa el objetivo central se enfocaba en el reconocimiento de los imaginarios de la población joven y en la presentación de sus propuestas como actores de la política y su desarrollo, la determinación del enfoque y premisas de partida para la formulación de la política pública de juventud en la ciudad, y la identificación y comprensión de los diferentes escenarios deseados para el desarrollo juvenil en el municipio. Esto por medio del mapeo de la información básica por dinámicas del desarrollo y competencias territoriales, a fin de poder establecer los ejes estratégicos de la política pública. Dentro de los resultados alcanzados en esta etapa se encuentran: A) Se realizó la consulta juvenil con la participación de aproximadamente 4.000 jóvenes escolarizados y no escolarizados de la ciudad, que permitieron la identificación de los indicadores prioritarios para el desarrollo juvenil. B) Con el fin de generar una mayor difusión de las actividades realizadas y como estrategia comunicativa, se procedió a la creación de una

página web con el siguiente dominio: [www.consultajuvenil.com](http://www.consultajuvenil.com) y algunas páginas complementarias en redes sociales, que permitieran generar espacios de interacción entre los jóvenes, con el fin de conocer a fondo las diferentes perspectivas y enfoques desde la juventud acerca de lo que ellos querían para la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. C) Desarrollo de conversatorios y mesas de trabajo con el acompañamiento de los actores fundamentales en la construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, con el fin de realizar un análisis sobre las diferentes perspectivas de la juventud de Bucaramanga que permitieran la construcción de las diferentes realidades que afrontaban los jóvenes de la ciudad en dicho contexto. Y por último, D) se realizaron mesas de trabajo con personeros y contralores estudiantiles, como máximos representantes de los jóvenes escolarizados (elegidos por voto popular), que permitieran analizar los principales retos de la juventud de cara a la construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

#### ***3.3.1.4 Componente IV: Estrategia comunicativa.***

Esta etapa tenía como objetivo principal, el diseño de una estrategia de comunicación creativa que permitiera la visibilización del proceso de formulación de la Política Pública, ya sea por medio de cartillas, pendones, botones, camisetas, manillas, como obsequios para los participantes del proceso, así como un plan de medios a través de la consecución de espacios de divulgación de las diferentes iniciativas en radio, prensa y televisión. Durante el proceso de difusión de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, en la administración anterior se realizaron las siguientes actividades: A) Diseño y difusión de 20 mensajes radiales institucionales acerca del proceso de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. B) Producción de 10 mensajes institucionales acerca del proceso de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, los cuales fueron emitidos en canales locales de alta difusión y en horario triple

A. Finalmente, C) se realizaron entrevistas con actores involucrados en el desarrollo del proceso de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, que permitieran una mayor difusión de la iniciativa y un mayor conocimiento por parte de la población objetivo de las estrategias y la oferta de la administración municipal

Con respecto a algunos pendientes que quedarían de lo anteriormente mencionado, se puede establecer que en el Componente II, estaría pendiente la consolidación de la oferta institucional de la administración municipal por dependencias e institutos descentralizados, con los planes, programas y proyectos que actualmente presentarían cada una de las dependencias para la intervención de la población juvenil. Con respecto al Componente IV, centrado en la estrategia comunicativa, a pesar que las acciones planteadas fueron efectivamente realizadas en su momento, y siendo estas actividades enfocadas a la recordación de la iniciativa y teniendo en cuenta el posible reinicio de las etapas de la ruta en la nueva administración, es necesario el establecimiento de una nueva estrategia de comunicaciones para la divulgación del proceso de construcción de la política pública que permita reconfigurar el interés y la recordación de los jóvenes por el proceso. Según entrevista realizada a los responsables de la Oficina de Juventud del INDERBU, la “Ruta para la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga” cumplió hasta el 31 de Diciembre de 2015 la cuarta fase del proceso, por lo que a continuación se establecen los diferentes componentes que hacen falta para dar por concluida la ruta metodológica.

**Tabla 2.** Aspectos pendientes en el proceso de la política pública de juventud de Bucaramanga.

<b>Componente V: Formulación del documento de política pública de juventud</b>	
<b>OBJETIVO</b>	Elaboración de los lineamientos para la Política Pública de Juventud.

<b>PRODUCTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento escrito: Lineamientos de la Política Pública de Juventud.</li> <li>• Actas de compromisos frente a lo determinado por la Política.</li> <li>• Sistematización de los elementos para la formulación de las líneas de acción de la Política Pública de Juventud.</li> </ul>
<b>ACTIVIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración y validación del documento final de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.</li> <li>• Aprobación por parte del Honorable Concejo Municipal de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.</li> </ul>
<b>Componente VI: Socialización del documento de política pública de juventud</b>	
<b>OBJETIVO</b>	<p>Dar a conocer el documento final que describe los lineamientos generales de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo Municipal que otorgue legitimidad a la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.</li> </ul>
<b>PRODUCTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga en mecanismos de fácil acceso para los interesados.</li> <li>• Socialización del documento final a la Red de Concertación e instancias públicas y privadas.</li> </ul>
<b>ACTIVIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuentros territoriales con jóvenes e instituciones para la socialización del proceso.</li> </ul>
<b>Componente VII: Implementación de la política pública de juventud</b>	
<b>OBJETIVO</b>	<p>Formulación y desarrollo de planes, programas y proyectos articulados para el desarrollo juvenil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes, programas y proyectos con articulación institucional, lo cuales se encuentren en armonía con el Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga.</li> </ul>
<b>PRODUCTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir el instrumento de medición y seguimiento de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.</li> <li>• Gestión de recursos a nivel local, Departamental, Nacional y de Cooperación Internacional. A partir de la promulgación del Acuerdo Municipal, el INDERBU será el encargado del proceso.</li> </ul>
<b>ACTIVIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El instrumento de medición y seguimiento debe ser coordinado por el INDERBU con el acompañamiento de la Secretaría de Planeación Municipal.</li> </ul>
<b>Componente VIII: Evaluación y seguimiento de la política pública de juventud</b>	
<b>OBJETIVO</b>	<p>Medir y verificar el cumplimiento de los objetivos establecido en la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.</p>
<b>PRODUCTOS</b>	<p>Política Pública de Juventud de Bucaramanga con seguimiento y evaluación realizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de la Red de Concertación como espacio de acompañamiento y seguimiento.</li> </ul>
<b>ACTIVIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto para el seguimiento de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga entre el Consejo Municipal de Juventud,</li> </ul>

## Academia y otros actores involucrados en el desarrollo juvenil.

---

Fuente: Elaboración propia basada en la Ruta de la PPJ

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se puede observar que la administración municipal ha realizado desde el año 2012 esfuerzos por concertar una Política Pública de Juventud con los actores involucrados, por medio de las tres instancias creadas en el Decreto Municipal No. 0127 de 2012. Desde los años 90's en el municipio de Bucaramanga, época que significó la puesta en marcha de planes, programas y proyectos en beneficio de la población juvenil, destacándose la creación en el año de 1994 de la Secretaría de la Juventud, único organismo especializado del orden gubernamental del país en la época que abordaba de manera puntual y con presupuesto autónomo las iniciativas de desarrollo juvenil, el impulso de la naciente Ley 375 de 1997 o "Ley de la Juventud" y un espacio en el que confluía la oferta institucional en diálogo con la sociedad civil, que a raíz de los cambios de gobierno y el contexto de la época no fue priorizada por las siguientes administraciones.

A continuación, se presenta un resumen de la evolución de los planes, programas y proyectos para el desarrollo juvenil de las últimas décadas hasta la fecha.

**Tabla 3.** Resumen marco normativo municipal.

<i>AÑO</i>	<i>NORMATIVIDAD</i>	<i>DESCRIPCIÓN</i>
<b>1994</b>	Acuerdo Municipal No. 040 del 9 de Agosto de 1994	Por el cual se institucionaliza un programa de olimpiadas juveniles.
	Acuerdo Municipal No. 044 del 16 de Agosto de 1994	Por el cual se institucionaliza un programa de promoción del desarrollo juvenil.
	Acuerdo Municipal No. 045 del 16 de Agosto de 1994	Por el cual se institucionaliza un programa de apoyo a iniciativas productivas de los jóvenes en Bucaramanga.
	Acuerdo Municipal No. 097 del 10 de Diciembre de 1994	Por el cual se fija el número de empleados y sus asignaciones para la vigencia fiscal de 1995. <i>En su artículo 20, se faculta al Señor Alcalde Municipal de Bucaramanga, para reglamentar y elaborar las funciones de la Secretaría de la</i>

AÑO	NORMATIVIDAD	DESCRIPCIÓN
		<i>Juventud y el Deporte; como lo de su personal de planta.</i>
<b>1995</b>	Decreto Municipal No. 0452 del 27 de Junio de 1995	Por el cual se establece la organización y estructura administrativa de la Secretaría de la Juventud y el Deporte.
	Acuerdo Municipal No. 104 del 27 de Diciembre de 1995	Por medio del cual se crea el establecimiento público denominado “Instituto de Deportes y Recreación de Bucaramanga – INDERBU”
	Acuerdo Municipal No. 007 del 19 de Marzo de 1996	Por medio del cual se reestructura la planta de cargos de la Secretaría de la Juventud.
<b>1996</b>		<i>Como se menciona 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.</i>
<b>1999</b>	Acuerdo Municipal No. 001 del 1 de Febrero de 1999	Por el cual se faculta al Alcalde de Bucaramanga para crear el Centro de Información y Servicios a la Juventud en la ciudad de Bucaramanga.
<b>2000</b>	Decreto Extraordinario No. 021 del 29 de Febrero del 2000	Por medio del cual se modifica el Acuerdo 104 de 1995, mediante el cual se creó el establecimiento público denominado “Instituto de Deportes y Recreación de Bucaramanga – INDERBU”.
		<i>Se elimina la Secretaría de la Juventud y se trasladan las funciones al INDERBU.</i>
<b>2001</b>	Acuerdo Municipal No. 064 del 20 de Diciembre del 2001	Por medio del cual se crea el programa “Empresario Joven” en el municipio de Bucaramanga.
<b>2009</b>	Acuerdo Municipal No. 093 del 15 de Diciembre del 2009	<i>Por medio del cual se adopta la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga.</i>
<b>2011</b>	Acuerdo Municipal No. 025 del 10 de Agosto del 2011	Por el cual se crea el programa “Jóvenes Constructores de Bucaramanga”.
	Decreto Municipal No. 0233 del 30 de Septiembre del 2011	Por el cual se reglamenta el Consejo Interinstitucional de Juventud de Bucaramanga
<b>2012</b>	Decreto Municipal No. 0127 del 28 de Junio del 2012	Por medio del cual se conforma y reglamenta el Comité Técnico Municipal de Juventud y la Red de Concertación de Políticas de Juventud de Bucaramanga.
		<i>En el artículo 26, se deroga el Decreto 0233 del 30 de Septiembre del 2011.</i>
<b>2013</b>	Ruta para la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de	Aprobada en la Comisión Operativa y el Comité Técnico Municipal de Juventud, de la Red de Concertación de Políticas de Juventud de

<i>AÑO</i>	<i>NORMATIVIDAD</i>	<i>DESCRIPCIÓN</i>
<b>2014</b>	Bucaramanga 2013-2022. Decreto Municipal No. 0019 del 13 de Febrero del 2014.	Bucaramanga. Por medio del cual se crea la Red de la Juventud en el Municipio de Bucaramanga.

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la normatividad sobre juventud.

A través del recorrido histórico realizado de las dos últimas décadas, que ha permitido observar la evolución de la problemática de la juventud en la agenda pública de los siete (7) gobiernos anteriores, donde se han podido describir las diferentes iniciativas desarrolladas por medio de la expedición de los correspondientes planes de desarrollo, y con ello el conocimiento de las diferentes visiones de cada gobierno con relación al abordaje de la temática de juventud, así como las diferentes decisiones públicas traducidas en los planes, programas y proyectos que cada gobernante ha estipulado como cursos de acción para el desarrollo juvenil, y que han incidido en el entramado institucional, por medio de la creación del marco normativo e institucional a nivel local, es necesario hacer una revisión del proceso de construcción del reciente Plan de Desarrollo para la vigencia 2016-2019, y por medio del análisis de la situación actual de la población juvenil en el municipio, generar la concertación de las diferentes estrategias a implementar por la administración municipal para el abordaje de la población juvenil, en cuanto a las expectativas que se generan en torno a las decisiones públicas que permitan el mejoramiento y la incidencia en sus proyectos de vida. A continuación se realiza una descripción del proceso de formulación de los cursos de acción para el desarrollo juvenil en el nuevo Plan de Desarrollo recientemente aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga.

### **3.4 Los jóvenes en la agenda pública actual del municipio de Bucaramanga**

La administración municipal de Bucaramanga emprendió en el año 2016 el proceso de concertación participativo para la construcción del Plan de Desarrollo 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”, que corresponde a la propuesta de gobierno presentada por

el alcalde Rodolfo Hernández Suárez, como carta de navegación para el cuatrienio. El gobierno municipal surtió las diferentes fases del proceso, siguiendo en concordancia lo estipulado por el Departamento Nacional de Planeación para su formulación.

Como lo estipula la normatividad vigente, fue entregado al Consejo Territorial de Planeación (CTP) de Bucaramanga el primer borrador del Plan de Desarrollo el día 29 de Febrero de 2016, para su correcto estudio, amplia difusión y generación de recomendaciones (no vinculantes). Dentro de las salvedades presentadas en el concepto emitido por el CTP a este primer documento se encontraban el hecho que éste fue entregado sin indicadores y metas de producto, así como el hecho de no ser presentado el presupuesto desagregado de las diferentes fuentes de financiación de cada una de las líneas estratégicas y megaproyectos incluidos dentro del plan.

Luego de realizar el proceso de concertación y amplia difusión como lo exige la norma del plan con los diferentes actores de la ciudadanía, por medio de las diferentes mesas de concertación realizadas en las diecisiete (17) comunas y tres (3) corregimientos, fueron incluidas las diferentes recomendaciones dadas por la ciudadanía producto del proceso de concertación, el documento definitivo del Plan de Desarrollo 2016-2019 fue entregado al Concejo Municipal de Bucaramanga el día 29 de Abril de 2016, para su posterior estudio por parte de las comisiones del cabildo destinadas para tal fin. Con ello, se daba comienzo al proceso de discusión y aprobación del documento.

### **3.4.1 La juventud dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019.**

Con el fin de realizar un análisis del componente de Juventud en el Plan de Desarrollo 2016-2019, en primera medida se debe tomar como referencia el documento anexo entregado por la administración municipal al Concejo Municipal de Bucaramanga, denominado “Diagnóstico

de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud” (Alcaldía de Bucaramanga, 2016). Luego de realizada la revisión y el análisis del documento, se pudieron establecer las siguientes precisiones, las cuales se mencionan a continuación.

El documento establecía un énfasis marcado en la primera infancia, infancia y adolescencia, en el marco de la Ley 1098 de 2006 ó “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 puede observar el 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”, por lo que el enfoque del análisis de la situación de los jóvenes en Bucaramanga se encontraba sesgado y parcializado.

Teniendo en cuenta el desconocimiento de la norma, también se presentan inconsistencias en el rango etario escogido por la administración municipal en la cual menciona a la juventud dentro del rango de edad de 18 a 28 años. Según la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en su artículo 5 de definiciones, se establece que el joven es “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”.

Asimismo, debido a que el grupo etario en el cual se encuentra determinada la juventud está entre los 14 y 28 años, dentro de este rango existe un segmento poblacional de jóvenes, entre los 14 y los 18 años al cual le aplicaría tanto la Ley 1098 de 2006 y la Ley Estatutaria 1622 de 2013. Teniendo en cuenta lo anterior, se hacía necesario mencionar esta particularidad, a fin de generar la necesidad por parte de la administración municipal de articular los mecanismos de

intervención definidos en las normas mencionadas, con el fin de garantizar el goce y disfrute de derechos de los adolescentes y jóvenes de la ciudad de Bucaramanga.

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.

Con relación a la oferta institucional definida por la administración municipal focalizada en la temática de juventud, teniendo en cuenta que el INDERBU es la institución encargada de coordinar las acciones de la Política Pública de Juventud, según información suministrada por la Oficina de Juventud de la entidad, a continuación se describen los proyectos priorizados para el abordaje de la intervención en la población juvenil para el cuatrienio.

**Tabla 4.** Relación de proyectos de la Oficina de Juventud –INDERBU para el cuatrienio

LÍNEA ESTRATÉGICA	PROGRAMA	PROYECTO	DESCRIPCIÓN
INCLUSIÓN SOCIAL	Jóvenes con participación democrática y en paz	Fortalecimiento de espacios, estructuras y mecanismos de desarrollo social juvenil.	Desarrollar iniciativas de ocupación del tiempo libre y organización comunitaria, posibilitando el ejercicio de la convivencia, el respeto, la solidaridad y el desarrollo de competencias para la construcción de proyectos de vida a través de actividades y programas dirigidos para el desarrollo integral de la juventud, a través de la creación y mantenimiento de espacios físicos con la dotación necesaria para tener una oferta programática para los jóvenes (Casas de

---

	la Juventud).
Mejoramiento de la participación ciudadana juvenil.	A través de este proyecto se realiza las elecciones y el apoyo al Consejo Municipal de Juventudes (CMJ), la construcción, implementación y evaluación de la Política Pública de Juventud (PPJ) de Bucaramanga; la formación y capacitación de redes juveniles, formación en legislación juvenil y mecanismos de participación democrática juvenil; se promueve la cultura de la participación democrática juvenil en el ente territorial desde las comunas, barrios, colegios, universidades, veredas, clubes juveniles y organizaciones sociales.
Capacitación y formación integral juvenil.	Capacitar y formar a los jóvenes del área urbana y rural, desarrollar acompañamiento y asesoría en la creación y apoyo a los grupos juveniles, realizar acciones para formar jóvenes competentes en temas laborales, humanos, valores sociales, ambientales, etc.
Prevención y formación juvenil.	A través de este proyecto se realizan campañas de comunicación estratégica en medios hablados, escritos y cibernéticos, para la sensibilización de los diferentes actores en la disminución del consumo de SPA, bullying, embarazos a temprana edad, formación de agentes preventivos y alianzas estratégicas y posicionamiento de nuevos estereotipos de comportamiento cultural y social.

---

Fuente: Documentos suministrados por la Oficina de Juventud del INDERBU

Luego de presentar los insumos base para el análisis de la problemática de la juventud en el municipio de Bucaramanga, así como de los programas priorizados por el INDERBU por intermedio de la Oficina de la Juventud para el cuatrienio, se procede a realizar un análisis de la evolución de las estrategias de intervención estructuradas por la administración municipal en

procura del desarrollo juvenil desde el documento entregado al Concejo de Bucaramanga el día 29 de Abril de 2016, para el análisis y discusión del plan en el cabildo municipal hasta lo concertado por las partes y la sociedad civil en el documento definitivo aprobado por medio de Acuerdo Municipal por el Concejo Municipal de Bucaramanga el día 31 de Mayo de 2016.

Las diferentes estrategias dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos” se encuentra distribuidas por medio de una estructura jerárquica definida por Líneas Estratégicas, luego por Componentes y por último en los diferentes programas establecidos. Los planes, programas y proyectos enfocados en el desarrollo juvenil se encuentran ubicados en la Línea Estratégica “Inclusión Social”, por medio del Componente de “Los Caminos de la Vida” y específicamente en el Programa denominado “De Pandillas Juveniles, Grupos, Barras y Combos” (Juventud).

Según lo consignado en el documento del plan, este programa tiene como objetivo específico “desarrollar estrategias para la mejor utilización del tiempo libre y del manejo del ocio, así como generar procesos de garantía de los derechos y mejoramiento continuo de la calidad de vida de los jóvenes mediante acciones concertadas entre las instituciones públicas, privadas, no gubernamentales, sociales y juveniles que promuevan las condiciones para el acceso a las políticas públicas mediante estrategias de impacto que propendan por la prevención y desarrollo juvenil”.

Antes que el Concejo de Bucaramanga iniciara el proceso de análisis y discusión del Plan de Desarrollo 2016-2019, el programa de juventud dentro del plan presentaba los siguientes indicadores y metas de producto.

**Tabla 5.** Indicadores y metas de producto preliminares del programa de juventud dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019.

<b>INDICADORES DE PRODUCTO</b>	<b>LÍNEA BASE</b>	<b>META</b>
Número de casas de la juventud mantenidas con una oferta programática del uso adecuado del tiempo libre.	6	6
Número de jóvenes vinculados en los diferentes procesos democráticos de participación ciudadana.	2.000	3.000
Número de jóvenes vinculados en procesos de formación en diferentes competencias de inclusión laboral, social, valores humanos, ambientales y organización juvenil.	5.000	3.000
Número de procesos de comunicación estratégica implementados mediante campañas de innovación para la promoción y prevención de flagelos juveniles.	12	10
Número de programas de prevención e inclusión social de jóvenes formulados e implementados frente al consumo de sustancias psicoactivas y conductas disfuncionales en los ámbitos comunitario, familiar y escolar.	0	1

Fuente: Proyecto de Acuerdo Municipal No. 013 de 2016.

Posteriormente se realizó un análisis del documento donde se encontró que en primera medida el nombre del programa de juventud “De pandillas juveniles, grupos, barras y combos” no era el adecuado y no guardaba concordancia respecto a la oferta institucional para el desarrollo juvenil que presentaría la administración municipal. 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. Por lo tanto era indispensable realizar el cambio de denominación hacia uno que representara e identificara las diferentes expresiones, iniciativas y estrategias que en materia de juventud generara la administración municipal para el abordaje de la problemática de la juventud.

En segunda medida, se realizó un análisis de la oferta institucional planteada por el INDERBU, documento que fue suministrado por la Oficina de Juventud de la entidad y lo

consignado en el documento preliminar, y se pudo establecer que, a pesar de existir una relación parcial entre los dos documentos, era 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 fueron vinculados al proyecto del INDERBU denominado “Mejoramiento de la participación ciudadana juvenil”.

Estos serían:

- La elección, apoyo y fortalecimiento al Consejo Municipal de Juventudes (CMJ).
- La formulación, implementación y evaluación de la Política Pública de Juventud (PPJ) de Bucaramanga.

El autor de esta investigación participó en la discusión del Plan de Desarrollo 2016-2019 realizada en el Concejo Municipal de Bucaramanga, por medio de la presentación de una ponencia<sup>1</sup> en la cual se expusieron las principales problemáticas de la juventud, se presentaron algunos análisis realizados producto de la presente investigación y por último se solicitó la inclusión de los jóvenes como prioridad en la agenda pública del actual gobierno.

Adicional a ello se presentó un documento escrito<sup>2</sup> en el cual se plasmaba parte del análisis realizado en la presente investigación sobre el abordaje de la juventud por parte de las instituciones del Estado, en los gobiernos anteriores, en el cual se presentó la propuesta de, no solo realizar modificación de la denominación del programa, sino generar la justificación para el fortalecimiento de los dos mecanismos de participación juvenil anteriormente descritos, por medio de la inclusión de dos nuevas metas en el programa de juventud del plan.

---

<sup>1</sup> Esta ponencia fue presentada el día 20 de Mayo de 2016, en sesión informal en plenaria del Concejo Municipal de Bucaramanga, en el marco del segundo debate del cabildo para la discusión y aprobación por medio de Acuerdo Municipal del Plan de Desarrollo 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”.

<sup>2</sup> Este documento fue presentado el día 26 de Mayo de 2016 tanto a la Administración Municipal como al Concejo Municipal de Bucaramanga, como insumo para la discusión de la temática de juventud del plan en el cabildo municipal.

Con respecto a la elección, apoyo y fortalecimiento al Consejo Municipal de Juventudes (CMJ), como se mencionó anteriormente, actualmente se está surtiendo en el Congreso de la República el debate de un Proyecto de Ley que modificaría la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en lo referente a la reglamentación de las elecciones de los CMJ, normatividad que sería aprobada este año, y que como también fue mencionado, esta elección se constituye como pilar fundamental para el funcionamiento del Sistema Municipal de Juventud.

Y por último, respecto a la formulación, implementación y evaluación de la Política Pública de Juventud (PPJ) de Bucaramanga, teniendo en cuenta el análisis histórico realizado y expuesto anteriormente sobre la situación de la política pública de juventud desde su adopción en el municipio de Bucaramanga por medio del Acuerdo Municipal No. 093 del 15 de Diciembre del 2009 hasta la fecha y teniendo cuenta el proceso adelantado por la anterior administración por medio de la aprobación de la “Ruta para la Construcción e Implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga” la cual cumplió su cuarta etapa con corte a 31 de Diciembre de 2015, y a falta de comenzar la quinta fase que supondría la formulación del documento “Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga”, se establecía la necesidad de la inclusión de este componente que permitiera la visibilización de los jóvenes en la agenda pública del municipio.

El día 31 de Mayo de 2016 se surtió el proceso de discusión de las proposiciones presentadas por el Concejo Municipal de Bucaramanga a la Administración Municipal para la inclusión, modificación o eliminación de componentes dentro del Plan de Desarrollo. Finalmente el documento fue aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga por medio de acuerdo. A continuación se describen las metas definitivas del programa de juventud luego de surtido el

análisis y discusión del Proyecto de Acuerdo No. 013 de 2016, por el cual se aprobaba el Plan de Desarrollo 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”.

**Tabla 6.** Indicadores y metas de producto definitivos del programa de juventud dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019.

<b>INDICADORES DE PRODUCTO</b>	<b>LÍNEA BASE</b>	<b>META</b>
Número de casas de la juventud mantenidas con una oferta programática del uso adecuado del tiempo libre.	6	6
Número de jóvenes vinculados en los diferentes procesos democráticos de participación ciudadana.	2.000	3.000
Número de jóvenes vinculados en procesos de formación en diferentes competencias de inclusión laboral, social, valores humanos, ambientales y organización juvenil.	5.000	5.000
Número de procesos de comunicación estratégica implementados mediante campañas de innovación para la promoción y prevención de flagelos juveniles.	12	10
Número de programas de prevención e inclusión social de jóvenes formulados e implementados frente al consumo de sustancias psicoactivas y conductas disfuncionales en los ámbitos comunitario, familiar y escolar.	0	1
Número de Consejos Municipales de Juventud reactivados	0	1
Número de Políticas Públicas de Juventud actualizadas, implementadas y mantenidas.	1	1

Fuente: Acuerdo Municipal No. 006 del 13 de Junio de 2016.

Con relación a las propuestas presentadas por el autor de esta investigación en cuanto a la temática de la juventud dentro de la discusión del Plan de Desarrollo 2016-2019, éstas fueron aceptadas e incluidas en su totalidad por la administración municipal, que posteriormente fueron aprobadas por medio de acuerdo municipal. Con respecto a la denominación del programa, esta fue modificada, donde el nombre inicial “De Pandillas Juveniles, Grupos, Barras y Combos” fue cambiado por el de “Jóvenes Vitales”.

Como se puede observar en la anterior tabla, fueron incluidos respecto a los indicadores y metas de producto preliminares, dos nuevas metas las cuales son: la reactivación del Consejo Municipal de Juventudes y la actualización, implementación y mantenimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. Luego de surtido el análisis del contexto local alrededor de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, en la siguiente sección se realizará el análisis de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga desde el enfoque neoinstitucional.

## **4 Análisis neoinstitucional y propuesta de articulación para la Política Pública de Juventud de Bucaramanga**

Este cuarto capítulo presenta en la primera parte el análisis desde el enfoque neoinstitucional en ciencia política de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, por medio de la revisión de los procesos de articulación de las diferentes instituciones formales e informales que participan en los procesos de juventud en la ciudad. También se hace una verificación del desarrollo del marco normativo alrededor de la política, los diferentes mecanismos de articulación institucional establecidos para el fortalecimiento del proceso, y por último los procesos de difusión y comunicación del proceso de la política, utilizados por la administración municipal. En la segunda parte, se presenta la propuesta de articulación institucional que debe ser adoptada por la administración municipal para la culminación del proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. Por último, se da una breve mirada al proceso adelantado por la ciudad de Medellín como modelo de intervención para el abordaje de la problemática de la juventud en el municipio de Bucaramanga.

### **4.1 Análisis de las instituciones involucradas en la política pública de juventud de Bucaramanga**

Como se mencionó en las primeras secciones de la presente investigación, el siguiente análisis se basaría en el enfoque neoinstitucionalista para el análisis de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. Por tal motivo, es necesario comprender las diferentes interacciones que en los procesos de toma de decisiones son establecidas por parte de

las instituciones formales e informales que están presentes en el juego de las políticas, en este caso para el abordaje de la juventud como sujeto objetivo del análisis.

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).

En primera medida el marco normativo que ha sido expedido por la administración municipal a lo largo de los diferentes gobiernos, ha contribuido a establecer una serie de lineamientos para regular la acción gubernamental en cuanto a la intervención del organismo para la construcción de actores juveniles empoderados con oportunidades para su desarrollo. Indudablemente, los diferentes contextos, internacional, nacional y regional han incidido en las acciones que los gobiernos han priorizado con el fin de abordar las problemáticas de la juventud dentro de la agenda pública estatal.

En esta medida cabe destacar el proceso de concertación generado entre el Concejo Municipal de Bucaramanga y la administración del alcalde Fernando Vargas Mendoza, que permitieron la visibilización de la problemática de la juventud como prioridad del gobierno municipal, a través de la sanción del Acuerdo Municipal No. 093 de 2009, por el medio del cual se adoptaba la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. Este acuerdo se encontraba basado en la normatividad anterior en materia de juventud establecida en la Ley 375 de 1997, para la definición de los enfoques y líneas estratégicas de acción.

Luego de esta normativa, vino después la implementación de decisiones de gobierno, con el fin de crear los mecanismos de concertación, participación y decisión que permitieran el cumplimiento del objeto fundamental de presentar un documento base para la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. Como se mencionó anteriormente, para tal fin se expidieron el Decreto Municipal No. 0233 de 2011, el cual fue derogado por el Decreto Municipal No. 0127 de 2012, y el Decreto Municipal No. 0019 de 2014.

Sumado a esto, con el acompañamiento de la sociedad civil organizada y no organizada involucrada en los procesos de desarrollo de la juventud en el municipio de Bucaramanga y las instancias creadas por la administración municipal para la coordinación de las acciones en materia de juventud, se logró consolidar el documento *Ruta Metodológica para la Construcción de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga 2013-2022*. Este documento serviría de guía para el gobierno como mecanismo para la construcción del documento final de la Política de Juventud en la ciudad.

Con el fin de observar y analizar las acciones realizadas por los diferentes mecanismos de participación alrededor de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, fueron suministradas por la Oficina de Juventud del INDERBU las Actas de las diferentes reuniones desarrolladas por el Comité Técnico Municipal de Juventud, liderado por la coordinación de la Comisión Operativa, en el marco de la Red de Concertación para la Política de Juventud de Bucaramanga, todos ellos mecanismos creados por el Decreto Municipal No. 0127 de 2012.

Estos insumos permitieron observar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración municipal, a fin de analizar la importancia de éstos dentro del Estado. Otro insumo que permitió conocer el avance del proceso fue a través de las entrevistas realizadas como trabajo de campo para la presente investigación. Para tal fin, se decidió escoger como

enfoque para la investigación el método cualitativo por medio de la utilización como técnica para la recolección de información la entrevista semiestructurada, a través de un instrumento previamente validado, tomando en cuenta las características propias de los actores involucrados.

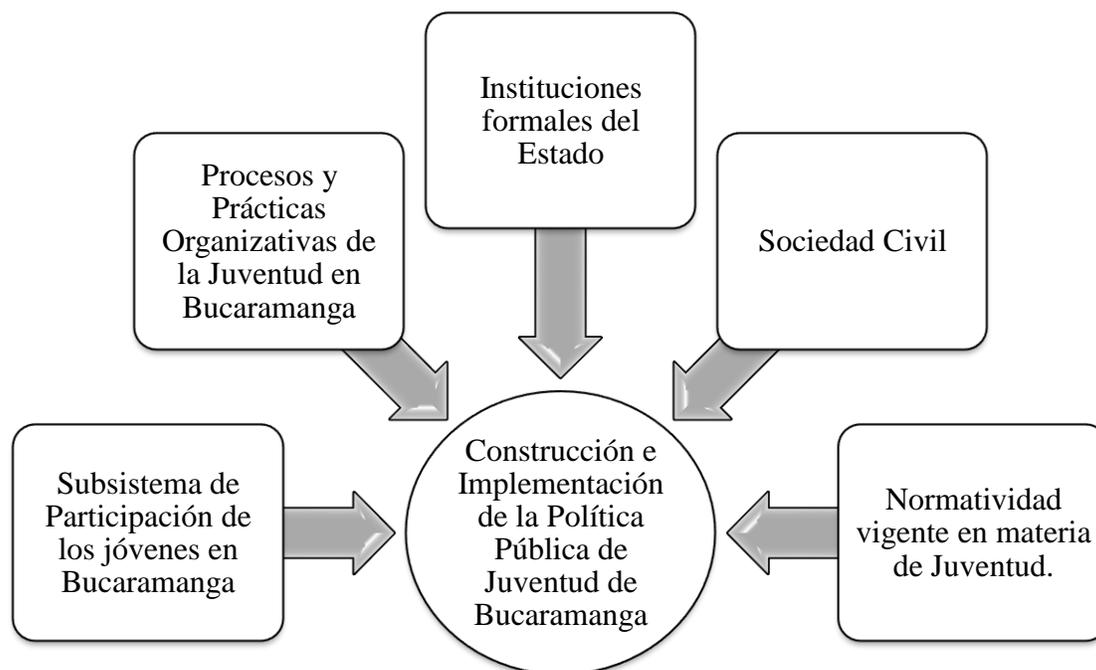
El trabajo de campo se estructuró de la siguiente manera: con el fin de conocer las impresiones respecto de las diferentes instituciones formales e informales que coexisten en el proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga, se realizaron entrevistas a actores de instituciones formales y se realizó un grupo focal con actores pertenecientes a diferentes procesos y prácticas organizativas de los jóvenes, los cuales se encuentran activos por medio de actividades que involucran a la juventud. Esta herramienta permitiría conocer lo que pensaban tanto los encargados de la juventud en las entidades gubernamentales así como los jóvenes activos en los procesos de Política Pública de Juventud en cuanto a su visión y diferentes perspectivas acerca del proceso<sup>3</sup>.

En esta medida es importante conocer las instituciones formales e informales que hacen parte del Sistema Municipal de Juventudes de Bucaramanga, presentadas a continuación.

---

<sup>3</sup> La descripción de los participantes tanto de las entrevistas como del grupo focal realizados en el marco de la presente investigación será presentada en la sección de anexos.

**Figura 2.** Actores involucrados en el Sistema Municipal de Juventudes de Bucaramanga



Fuente: Elaboración Propia basado en la Ruta Metodológica de la PPJ y la normatividad vigente.

En primera medida hacen parte de las instituciones formales, las diferentes dependencias de la administración municipal de Bucaramanga tales como: la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Interior, la Secretaría de Salud y Ambiente, la Secretaría de Educación; como instancias de apoyo y asesoría, la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hacienda, así como el Despacho del Alcalde. En cuanto a los institutos descentralizados se encuentran: el Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga (INDERBU), como organismo coordinador del proceso de construcción de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga, el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBU) y el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCUT).

Otras organizaciones del orden público vinculadas son: la Personería de Bucaramanga, la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF),

el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC), la entidad delegada por parte de la Gobernación de Santander, entre otras instituciones formales.

En cuanto a los procesos y prácticas organizativas de la juventud en Bucaramanga, se encuentran los definidos por la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en su artículo 5, las cuales se dividen en tres:

- *Formalmente constituidos*. Aquellos que cuentan con personería jurídica y registro ante autoridad competente.
- *No formalmente constituidos*. Aquellas que sin tener personería jurídica cuentan con reconocimiento legal que se logra mediante documento privado.
- *Informales*. Aquellos que se generan de manera espontánea y no se ajustan a un objetivo único o que cuando lo logran desaparecen.

Con relación a la normatividad vigente, esta fue descrita en las secciones anteriores, en cuanto al contexto internacional y los marcos normativos nacional, regional y municipal.

En cuanto a la sociedad civil, en ella se encuentran las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones de naturaleza privada que desarrollan programas y proyectos con la juventud como población objetivo.

Por último se encuentra el Subsistema de Participación de los jóvenes en Bucaramanga, los cuales se encuentran definidos por la Ley Estatutaria 1622 de 2013. Estos son: El Consejo Municipal de Juventudes de Bucaramanga, las Asambleas Juveniles, las Plataformas de la Juventud de Bucaramanga. También hacen parte de ellas, las mencionadas en el Decreto Municipal No. 0127 de 2012 y la Red de la Juventud del municipio de Bucaramanga, creada por

medio del Decreto Municipal No. 0019 de 2014, como organismo semejante a las Asambleas Juveniles.

Según entrevista realizada a la profesional universitaria encargada del programa de Juventud del INDERBU, Yaneth Vásquez, los diferentes mecanismos creados para la formulación e implementación de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga generaron avances significativos con relación al plan de acción definido en la ruta metodológica. Como se mencionó anteriormente, se realizó la concertación de los diferentes mecanismos de participación juvenil para el desarrollo del proceso, contando con la participación tanto de actores gubernamentales, miembros de procesos y prácticas de organización juveniles y miembros de la sociedad civil interesados en el abordaje de la problemática de la juventud en la ciudad.

La coordinadora del programa manifestó que dentro de las dificultades presentadas desde el 2009, año en el que fue adoptada la Política Pública de Juventud de Bucaramanga por medio de acuerdo municipal, se encontraban los cambios de gobierno teniendo en cuenta que, a pesar del interés de las últimas dos administraciones por visibilizar esta problemática dentro de sus agendas de gobierno, los procesos eran interrumpidos ante la llegada de la nueva administración.

Ella manifestaba que la participación de los diferentes actores había sido masiva, pero se presentaba un bajo interés en muchos casos por parte de las diferentes instituciones formales del Estado, en este caso las diferentes secretarías de despacho, institutos descentralizados y demás instituciones públicas pertenecientes a la Red de Concertación de Políticas de Juventud y al Comité Técnico Municipal de Juventud, 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 de la política.

Luego de observar y analizar las Actas de las reuniones del Comité Técnico Municipal de Juventud, en las cuales se presentaba el avance y la evolución en el cumplimiento de las diferentes actividades propuestas en cada una de las etapas de la ruta metodológica, se evidenció el incumplimiento de los cronogramas de actividades establecidos y concertados previamente entre los actores de la sociedad civil y los miembros del comité técnico, teniendo en cuenta que inicialmente dentro de los compromisos pactados por cada uno de los actores se podía establecer que el proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga podría haber sido alcanzado en la anterior administración.

Por medio de la entrevista sostenida con la profesional universitaria de la Oficina de Juventud del INDERBU, se pudo establecer que 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, entre los cuales se podían mencionar, las instituciones educativas oficiales del municipio, encuentros con la red de personeros, las diferentes mesas intersectoriales y de concertación realizadas por la administración municipal, además de la aplicación en cada una de los eventos y actividades realizadas de un instrumento para la identificación de las principales problemáticas sociales que aquejaban a los jóvenes de la ciudad, no ha sido llevado a cabo el proceso de formulación del documento definitivo de la Política Pública de Juventud.

Según lo manifestado por ella, 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. Según ella, se adelantó el proceso de invitación pública para la realización del proceso de contratación de dicha necesidad, pero luego

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.

De acuerdo a esto, lo que se pretendía era adelantar un nuevo proceso de contratación con el fin de entregar a un operador los diferentes diagnósticos realizados por la administración municipal en cada una de las comunas, a través de la información recopilada por los instrumentos aplicados a la población juvenil por parte de los gestores juveniles, los informes de las mesas de concertación donde fueron presentadas por parte de los actores las diferentes propuestas y proyectos para dar solución a las necesidades detectadas por los jóvenes de la ciudad que participaron en los diferentes eventos organizados.

En cuanto a la articulación institucional dentro de la administración municipal en el marco del proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, por medio de la información recolectada en las diferentes entrevistas realizadas tanto a los actores institucionales, organizaciones juveniles y miembros de la sociedad civil, se pudo constatar la unanimidad de criterios en cuanto a que, según la totalidad de los entrevistados, no existe una articulación efectiva de los actores institucionales, ni al interior ni por medio del contacto con los miembros de la sociedad civil involucrados en el desarrollo juvenil.

En esta medida se observa una clara desarticulación que en primera medida se da, según lo manifestado por los entrevistados, por el hecho que cada una de las dependencias de la administración municipal realiza actividades en pro del mejoramiento de las oportunidades de la juventud, pero en ciertas ocasiones se pueden presentar duplicidad de esfuerzos. Esto se evidencia más claramente en el hecho que existen dos dependencias que cuentan con programas focalizados en la intervención de la juventud. Tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual comparte algunas actividades con el programa de juventud del INDERBU. También fue

manifestado durante las entrevistas que en cierta medida no es claro para la población juvenil de la ciudad cuál es el organismo coordinador de los planes, programas y proyectos para la generación de oportunidades y el desarrollo juvenil en la ciudad.

El resultado de la aparente desarticulación de los diferentes organismos gubernamentales presentes en la Red de Concertación para la Política de Juventud se hace evidente, teniendo en cuenta que dentro de los compromisos de la ruta metodológica se encontraba la presentación, por parte de cada una de las dependencias de la entidad, secretarías de despacho, institutos descentralizados y demás organizaciones públicas, de los planes, programas y proyectos focalizados al abordaje de la problemática de la juventud que cada una venía adelantando, con el fin de realizar un análisis de los resultados de cada uno de ellos, a fin de consolidar por parte de la Comisión Operativa de la Política la oferta institucional que la administración municipal presentaría a la población juvenil.

Se pudo corroborar por medio de las diferentes actas de reunión del Comité Técnico Municipal de Juventud que, a pesar de ser solicitada esta información por parte del organismo a cada una de las dependencias de la administración municipal en repetidas ocasiones, esta información nunca fue suministrada. También fue constatada esta información durante la entrevista realizada a la profesional universitaria de la Oficina de Juventud del INDERBU, toda vez que esta información se configuraba como insumo fundamental para la formulación del documento definitivo de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga y los posteriores planes de acción por dependencia para el cumplimiento de las actividades que fueran concertadas y acordadas por los actores involucrados en el Sistema Municipal de Juventudes. Esta situación permitía intuir la falta de interés de las diferentes instituciones formales por esta problemática y

por ende la falta de voluntad política por parte del gobierno para la culminación del proceso estipulado en la ruta metodológica.

Desde la mirada de la sociedad civil y los diferentes actores y organizaciones juveniles, con respecto a los mecanismos creados por la Ley Estatutaria 1622 de 2016 concentrados en los subsistemas de participación juvenil, se pudo constatar en primera medida que, según la información extraída de las entrevistas realizadas a los diferentes actores institucionales, con respecto al funcionamiento del Consejo Municipal de Juventudes de Bucaramanga, este se mantuvo operando hasta finales del año 2013. Esta situación se presentaba debido al cambio de normatividad de juventud, pasando de la Ley 375 de 1997 al Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Luego de la sanción de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, la norma presentó vacíos en la elección de los Consejos Distritales, Locales y Municipales de Juventudes. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley Estatutaria No. 027 de 2015, “por el cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”, se pudo establecer “la urgente necesidad de llevar a cabo las elecciones de los Consejos Municipales de Juventud, como eje articulado del Sistema de Juventud, pues de no darse ésta elección, la aplicación total de la norma no sería viable. Ello pondría en situación de inoperancia la Ley”.

Esto se debía a que en primera medida la norma condicionaba los plazos para la formulación de las políticas públicas de juventud a la elección de los CMJ, tanto para el orden municipal, departamental y nacional. Por este aspecto era de crucial importancia dicha elección, teniendo en cuenta que este organismo colegiado se configuraba como la máxima expresión de la participación juvenil en las estancias de toma de decisiones. La elección de los CMJ también era crucial para el funcionamiento del subsistema institucional del Sistema Nacional de Juventudes. En cuanto al subsistema de participación, se establecía como función de los CMJ la

reglamentación del funcionamiento de las plataformas de juventud en los entes territoriales. Por tanto, el subsistema no podía operar conforme a lo establecido por la ley, en menoscabo del goce efectivo de los derechos juveniles. En cuanto a los espacios de interlocución con las autoridades gubernamentales, la no realización de la elección condicionaba la consecución de dichos espacios de diálogo y participación juvenil.

Por último, las elecciones afectaban la incidencia juvenil en los procesos de planeación y definición de la agenda pública de juventud en el municipio, teniendo en cuenta que la conformación de la Comisión de Concertación y Decisión dentro de los entes territoriales se encontraba sujeta a la existencia de los CMJ, siendo esta instancia de vital importancia como espacio de confluencia del subsistema institucional y de participación. El no contar con este espacio significaba la disminución de las posibilidades por parte de los jóvenes de la concertación con los entes territoriales de temas de interés para la garantía de los derechos juveniles.

Como ya se mencionó anteriormente, en el municipio de Bucaramanga fue creada la Red de la Juventud, por medio de la expedición del Decreto Municipal No. 0019 de 2012, como un espacio de participación juvenil compuesta por jóvenes líderes de la ciudad e instituciones las cuales tuvieran interés en el desarrollo social, económico, científico, cultural y ambiental del municipio. Ante la inoperancia del Consejo Municipal de Juventudes, este organismo emulaba lo dispuesto en la ley en cuanto a las funciones asignadas tanto a las plataformas de juventud como a las asambleas juveniles, como lugar de confluencia de las diferentes expresiones, procesos y formas organizativas de la juventud en Bucaramanga. Este organismo trazó el objetivo de constituir formalmente la plataforma de juventud en la ciudad y su correspondiente inscripción en la Personería Municipal de Bucaramanga.

Por medio de reunión sostenida con la personera delegada de familia de la Personería Municipal de Bucaramanga, Paola Carreño Ortega, siendo esta la dependencia encargada de realizar el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de las acciones contempladas en las agendas de las juventudes del municipio, se pudo constatar que actualmente en la ciudad de Bucaramanga, no se encuentra inscrita formalmente ninguna plataforma de la juventud.

Por medio de las entrevistas realizadas a los actores institucionales y miembros de la sociedad civil, se pudo constatar que a pesar de las acciones realizadas por la administración municipal para establecer los espacios para el desarrollo de los subsistemas institucional y de participación de los jóvenes en la ciudad y a pesar que fueron convocados a participar en dichos procesos, los jóvenes manifestaron que la apertura de la red fue un proceso aislado, teniendo en cuenta que, luego de su creación, la administración no garantizó el debido apoyo, asistencia técnica y las herramientas necesarias para su adecuado funcionamiento. Por lo tanto, este mecanismo no presentó mayores avances. Los jóvenes manifestaron el desinterés por parte del gobierno municipal por fortalecer estos espacios de participación, y en su concepto como un mero cumplimiento de los requisitos de la norma, sin ninguna relevancia para la creación de oportunidades y el desarrollo juvenil en el municipio.

Este componente de la norma no ha sido puesto en marcha plenamente por parte del gobierno municipal, a la espera de la reglamentación de las elecciones de los Consejos de Juventud, siendo por consiguiente inoperante la Comisión de Concertación y Decisión, como estancia de planeación y concertación de la agenda pública entre los representantes juveniles y el Estado.

Por último, se realizó un análisis de los mecanismos de difusión y flujo de información utilizados por la administración municipal dentro de la Red de Concertación para la Política de

Juventud de Bucaramanga, para dar a conocer a la población juvenil la oferta institucional del gobierno municipal, con el fin de dar solución a las problemáticas de la juventud en el marco de la construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

Dentro de la ruta metodológica aprobada por la administración municipal se estableció en el cuarto componente, la estructuración de la estrategia comunicativa para dar a conocer el proceso de la Política de Juventud. Asimismo, se corroboró por medio de los informes presentados a la Comisión Técnica Municipal de Juventud, la realización de diversas actividades tendientes a establecer una amplia difusión del proceso. Como también fue mencionado, este mecanismo era utilizado para generar una alta recordación por parte del público objetivo, en este caso los jóvenes, sobre los avances y la evolución del proceso adelantado por la Red de Concertación para la Política de Juventud de Bucaramanga.

Teniendo en cuenta que fue interrumpido por el cambio de gobierno, al ser reactivado nuevamente el proceso, este componente debería ser reconsiderado. Y con respecto a este punto, según las entrevistas realizadas a los diferentes actores juveniles, estos coincidían con el desconocimiento de 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. A esto se suma, como se mencionó anteriormente, la falta de articulación de las diferentes dependencias de la Red de Concertación para la entrega y consolidación de las diferentes actividades que cada una de ellas realizaba con los jóvenes, por lo que no ha sido posible hasta la fecha, la consolidación de la oferta institucional que permitiera la articulación de los diferentes actores institucionales, con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos.

También fue destacado en las entrevistas el bajo impacto de las acciones realizadas por la administración municipal para incentivar los procesos de formación de las diferentes prácticas organizativas de los jóvenes en la ciudad, ante la existencia de bajos incentivos para su conformación. Esta situación repercutía en la pérdida de interés por parte de las diferentes expresiones e identidades juveniles a participar en los procesos adelantados por la administración municipal y por ende, una baja legitimidad y penetración de dichas acciones en la juventud. A su vez contribuía a generar una barrera entre los jóvenes y el Estado, ante el sentimiento de no ser escuchados y no ser tenidos en cuenta en los procesos de concertación y toma de decisiones para la generación de acciones que repercutieran en su desarrollo e incidencia en la estructuración de sus proyectos de vida.

Luego de realizado el análisis de las diferentes instituciones formales e informales involucradas en el Sistema Municipal de Juventud, generando un panorama general en cuanto a las interacciones del entramado institucional que se encuentran alrededor del proceso de construcción, formulación e implementación de la Política de Juventud en el municipio 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.

#### **4.2 Propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga.**

A través de la presente investigación se han explorado diversos acontecimientos que han incidido en el andamiaje institucional de las diferentes administraciones en torno a la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. Se destaca el aporte realizado desde la ciencia política al estudio de las instituciones y su retorno como sujeto fundamental en los

análisis de las decisiones públicas en torno a las problemáticas que la sociedad intenta mitigar o resolver por medio de la concertación de las políticas públicas.

Por tanto, las instituciones importan y es esta la razón por la cual se realizó en la sección anterior el análisis desde el enfoque neoinstitucionalista de los diferentes actores institucionales involucrados alrededor del desarrollo de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. El análisis del entramado institucional en torno a la problemática y el abordaje de la juventud nos permite establecer un panorama de la situación actual que presenta la ciudad en cuanto a las decisiones públicas que deben ser tomadas y afrontadas por la administración municipal de cara a consolidar el proceso de formulación de la Política Pública de Juventud, como paso a seguir hacia el cumplimiento de lo planteado.

Y es preciso mencionar la importancia que para esto supone, los resultados del proceso de discusión, concertación y aprobación del nuevo Plan de Desarrollo 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”, como carta de navegación de la Administración Municipal de Bucaramanga para el próximo cuatrienio. Luego del análisis realizado a los anteriores planes de desarrollo en cuanto a la temática de juventud, esta gran apuesta en torno a la temática de juventud cobra gran relevancia, teniendo en cuenta que es la primera vez que se vincula como meta de producto dentro del Plan de Desarrollo la formulación, implementación y mantenimiento de la Política de Juventud en el municipio de Bucaramanga, lo que facilita la visibilidad, el seguimiento y control político por parte del Concejo Municipal de Bucaramanga y la sociedad civil respecto al cumplimiento de este proceso.

Esta se constituye como una gran victoria para los jóvenes, debido a que permite visibilizar la apuesta del gobierno por la consolidación del documento definitivo de la Política, inexistente en la ciudad hasta la fecha y se genera una gran responsabilidad y compromiso por parte de la

administración municipal para la concertación de los diferentes planes, programas y proyectos con los directamente implicados: los jóvenes de Bucaramanga.

Es por este motivo que uno de los objetivos de la presente investigación es el de presentar una propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga, la cual permita establecer con base a lo planteado anteriormente, diferentes posturas con relación al papel que deben jugar cada una de las instituciones que han estado comprometidas con los procesos de juventud, permitiendo con ello la creación de oportunidades para el desarrollo juvenil, por medio del ejercicio de su ciudadanía, responsabilidad que recae sobre los gobiernos y la sociedad civil por medio de lo estipulado en la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o “Estatuto de Ciudadanía Juvenil”. A continuación se realiza la exposición y la justificación de cada una de las propuestas planteadas.

En primera medida, es indispensable hablar del subsistema de participación definido en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en donde gracias a la gestión de los diferentes movimientos juveniles, es reconocida por parte del Estado la importancia que se le debe atribuir a la juventud como actor fundamental de la transformación social y por tanto establece algunos mecanismos para el ejercicio de la participación como espacios de encuentro, articulación, concertación y diálogo de las diferentes expresiones e identidades juveniles.

En este sentido, cobra relevancia dentro las metas de producto del nuevo Plan de Desarrollo 2016-2019 de Bucaramanga, la reactivación del Consejo Municipal de Juventudes de la ciudad, el cual, según se mencionó anteriormente, se encuentra inactivo desde finales del año 2013. Este organismo ha sido empoderado por la norma de juventud, al ser considerado como el pilar fundamental del andamiaje del Sistema Municipal de Juventud.

Ad portas de ser reglamentada la nueva norma que modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en lo referente a la reglamentación de las elecciones de los Consejos Distritales, Locales y Municipales de Juventudes, es fundamental para el fortalecimiento de la participación juvenil en las estancias de toma de decisiones, no solamente la reactivación de este organismo, sino el fortalecimiento por parte de la administración municipal de la operación de este espacio, con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la ley en cuanto a los criterios de su funcionamiento. Los futuros Consejeros de Juventud requieren de un acompañamiento y asistencia técnica y logística del gobierno municipal para el ejercicio de sus funciones, legitimadas por medio de la elección popular de sus miembros.

Teniendo en cuenta que, durante las entrevistas realizadas tanto a los actores estatales, la sociedad civil y los grupos organizados de jóvenes, era manifestado por ellos la poca voluntad política de las administraciones de turno con relación a brindar espacios de interlocución y concertación entre los jóvenes y la administración municipal, la garantía de este derecho les permitiría a los jóvenes desarrollar los demás mecanismos de participación ciudadana y política establecidos por la ley. Estos Consejos de Juventud se constituyen como una plataforma para la formación de líderes y como una estrategia vital para el empoderamiento de la juventud, que permita transitar hacia una ciudadanía más informada y participante de las decisiones que afecten a su realidad y su futuro.

En segunda medida es indispensable poner en marcha los demás mecanismos del subsistema de participación juvenil. En primera instancia, es necesario realizar una convocatoria en la ciudad, a fin de congregar a todos los procesos y prácticas organizativas de los jóvenes en Bucaramanga, teniendo en cuenta que la norma establece la necesidad de realizar un diagnóstico de dichas prácticas, que posibilite la actualización del inventario de cada una de ellas, establecer

mecanismos para el diálogo y la comunicación fluida con éstas, lo que permita la formalización definitiva de las plataformas de la juventud del municipio de Bucaramanga, trámite que debe ser realizado ante la Personería Municipal de Bucaramanga. Para agilizar el trámite, por medio de la entrevista realizada a un representante de la Oficina de Juventud de la Gobernación de Santander, esta dependencia se encuentra realizando el acompañamiento a todos los municipios del departamento de Santander, con el fin de brindar asistencia técnica y apoyo a los entes territoriales para adelantar el proceso de formalización de las plataformas de juventud. Este es el primer paso para la articulación de las acciones con el nivel departamental.

En cuanto a las Asambleas Juveniles, como máximo espacio de consulta del movimiento juvenil en la ciudad, según lo estipula la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en donde confluyen todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas, el adecuado funcionamiento de este organismo es de vital importancia en el proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, como escenario de socialización, consulta y rendición de cuentas de las acciones realizadas por los Consejos Territoriales de Juventudes respecto a las agendas territoriales concertadas con la administración municipal.

En el municipio de Bucaramanga fue creada la Red de la Juventud como organismo con funciones análogas a las establecidas para las asambleas juveniles en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Según lo mencionado en el análisis, los actores juveniles entrevistados manifestaron la inoperancia de este mecanismo luego de su creación, por lo que es deber de la administración municipal reforzar este escenario de confluencia de las diferentes expresiones, identidades y prácticas organizativas de la juventud en Bucaramanga, por medio del fortalecimiento de las dependencias de juventud que se encarguen de la coordinación del proceso de la Política de Juventud. En ella se definieron algunas áreas específicas de intervención, por lo que al momento

de reactivar las plataformas de juventud, se debe realizar la conformación de los diferentes comités, en concordancia con las líneas estratégicas planteadas en la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

Para concluir esta primera propuesta, por medio de la reactivación del Consejo Municipal de Juventud es posible realizar el proceso de conformación de la Comisión de Concertación y Decisión, la cual se encuentra planteada como estancia de planeación y concertación de la agenda pública de juventud, con la participación de tres (3) delegados del CMJ y tres (3) delegados del gobierno municipal. Este organismo permitirá establecer un diálogo directo entre los representantes de la juventud, legitimados por medio del voto y los representantes definidos por la administración municipal, para la generación de los mecanismos de ejecución y seguimiento a la agenda pública definida en los diferentes planes, programas y proyectos que las diferentes instituciones ejecuten para el abordaje de la problemática de la juventud. Esta comisión deberá contar con el apoyo técnico y logístico de la entidad designada por el gobierno para la coordinación de los programas de la juventud en el municipio y la Secretaría de Planeación Municipal.

Como segunda propuesta, se debe aprovechar la voluntad política manifestada por parte del gobierno municipal al incluir dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019, su intención de actualizar, implementar y mantener la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga. Por lo tanto, se debe retomar el proceso adelantado en las anteriores administraciones, el cual fue interrumpido por el cambio de gobierno, a través de las siguientes acciones.

Como primera medida, se debe hacer la revisión del Decreto Municipal No. 0127 de 2012, que crea algunas mecanismos de participación, concertación, decisión y apoyo técnico para el

proceso de la Política de Juventud de Bucaramanga, teniendo en cuenta que este documento fue sancionado previo a la expedición de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, así como de la normatividad reciente en materia de juventud, tales como: el Conpes 173 de 2014, el cual provee lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes, la Ley 1780 de 2016 o Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil y la nueva Ley Estatutaria que reglamenta la elección de los Consejos Municipales de Juventud.

Esta normatividad debe contener entre otras cosas, la definición del organismo coordinador del proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. Según lo planteado por los diferentes actores entrevistados, en cuanto al organismo coordinador, la mayoría coincide en que, antes de crear un organismo autónomo para manejar los programas de juventud, llámese Secretaría de la Juventud o cualquier otra denominación, debido a la coyuntura actual, lo más pertinente es mantener al INDERBU como garante del proceso, pero fortaleciendo su capacidad técnica, logística y administrativa, que le permita dar respuesta al desafío que supone el mantener la coordinación dentro de la administración municipal del proceso de implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

En segunda medida, se deben definir y reglamentar las diferentes estancias de participación, concertación y decisión en torno a la Política Pública de Juventud, que como se mencionó anteriormente en las estancias que deben conformar el subsistema de participación, concertación y decisión, éstas deben ser ajustadas a la normatividad vigente en materia de juventud.

Por último, se debe establecer en esta norma, los diferentes actores institucionales y de la sociedad civil que harán parte del Sistema Municipal de Juventud, con el fin de determinar la

estrategia de fortalecimiento y articulación institucional que permita la confluencia de todos los actores involucrados en el desarrollo juvenil, y con ello enriquecer el proceso de formulación e implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

Luego de revisada y ajustada la normatividad de juventud a nivel municipal, como tercera propuesta, es necesario hacer la revisión de la Ruta Metodológica para la Construcción e Implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, teniendo en cuenta que este documento fue emitido antes de la emisión de la Ley Estatutaria 1622 de 2013. Luego de realizado el análisis de los avances de dicho proceso, es preciso determinar que es necesario replantear algunos procesos que quedaron inconclusos en la ruta metodológica.

Tal es el caso del levantamiento del diagnóstico de la situación actual de la juventud tomando como referencia la información recolectada por medio del instrumento aplicado a más de 10.000 jóvenes de la ciudad, teniendo en cuenta que fue suministrado un informe con los resultados del análisis de datos y gráficas, pero la información debe ser cruzada con las diferentes bases de datos del municipio, con el fin de generar un documento ajustado a la realidad. Este documento es de suma importancia para la definición de las líneas estratégicas de intervención de la Política Pública de Juventud.

También es necesaria la estructuración de una estrategia de comunicación y plan de medios que permita acercar a los jóvenes a las estancias definidas en el subsistema de participación, esto teniendo en cuenta la futura elección del Consejo Municipal de Juventud, previa reglamentación por parte de las autoridades de gobierno. Los jóvenes deben conocer la oferta institucional que la administración municipal establece para permitir el goce y disfrute de sus derechos, por lo que es necesario incentivar en los jóvenes la vinculación a las distintas actividades que los atañen.

Teniendo en cuenta que los jóvenes son los mayores consumidores de internet y en especial de las redes sociales, es necesario que la dependencia designada para la coordinación de los programas de juventud en la administración establezca un diagnóstico de las preferencias de los jóvenes en cuanto a consumo de internet, con el fin de focalizar sus contenidos a los sitios web, redes sociales o aplicaciones que presenten mayor tráfico por parte de la población juvenil. La red ofrece un sinnúmero de contenidos e igual número de posibilidades para cautivar a los jóvenes, y se constituye como un canal primordial para dar a conocer de diferentes formas, la oferta de servicios planteada en el marco de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga.

Por último, la ruta metodológica debe ser ajustada en cuanto a los cronogramas de actividades, por lo que se debe generar un espacio de concertación con los jóvenes para la revisión de las acciones planteadas inicialmente, lo que permita estructurar el plan de acción para el cumplimiento de los objetivos y la definición de las fechas de entrega de cada una de las etapas faltantes, las cuales deben ser alcanzables y susceptibles de seguimiento.

En cuanto al proceso de construcción del documento definitivo de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, es indispensable la vinculación de las instituciones de educación superior de la ciudad, como organismos consultores y veedores del proceso. Se debe continuar con la idea de hacer entrega del proceso de formulación del documento definitivo de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga a una institución de educación superior, por medio de un ejercicio técnico y metodológico acorde con las necesidades en materia de información que demanda el Estado para el ajuste de los planes, programas y proyectos, y con ello obedezcan a satisfacer las necesidades reales de la población juvenil y lo estipulado por la ley. El documento definitivo debe contar con el acompañamiento del Concejo Municipal de Bucaramanga, con el fin que éste sea discutido, analizado y aprobado por medio de acuerdo municipal.

Luego de la aprobación del documento definitivo por parte del Concejo Municipal de Bucaramanga, se debe adelantar el proceso de socialización con todos los actores involucrados que participaron en el proceso de construcción de la Política, por lo que es necesario establecer una campaña de alta difusión que permita dar a conocer el resultado del proceso de concertación de la Política Pública a las diecisiete (17) comunas y tres (corregimientos), a fin de escuchar a los jóvenes y aclarar las dudas que surjan durante la socialización del documento definitivo.

Dentro de la propuesta para la implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga, es preciso dar un vistazo a algunas experiencias exitosas en materia de procesos de Política Pública en el país. En Colombia, se observan los casos de ciudades como Bogotá y Medellín, las cuales han realizado grandes esfuerzos institucionales para establecer una oferta de servicios ajustada a criterios técnicos, y construida con la participación de los actores juveniles, procesos que comenzaron incluso antes de la expedición de la Ley 375 de 1997 o “Ley de la Juventud”.

En este caso, para observar un modelo de aplicación que puede servir para la implementación de la Política Pública de Juventud en la ciudad, se debe observar el proceso realizado en la ciudad de Medellín. Como es bien sabido, esta ciudad ha sufrido en carne propia el flagelo del terrorismo y el narcotráfico en su máxima expresión. A pesar de esto, esta ciudad es reconocida por todo el país como modelo de gestión pública y administrativa y referente de la nueva gestión pública y gobernanza en Colombia.

Tomando como referencia el documento emitido por la Alcaldía de Medellín (2015) denominado *Plan Estratégico de Juventud de Medellín 2015-2027*, en este se realiza un recuento de la historia y la evolución de las Políticas de Juventud en Medellín, por medio de mecanismos de articulación y fortalecimiento institucional que han permitido consolidar a una entidad como

la Secretaría de la Juventud del municipio de Medellín, como el organismo coordinador de la oferta pública de juventud y la institución que vela por la garantía de los derechos de los jóvenes por medio de las Políticas Públicas.

El municipio de Medellín estableció por medio del Acuerdo Municipal No. 02 del 2000, la Política Pública de Juventud según la Ley 375 de 1997. En el año 2014, y luego de ser expedida la Ley Estatutaria 1622 de 2013, se realiza la actualización de la Política Pública de Juventud por medio del Acuerdo Municipal No. 019 de 2014, ajustándose con ello a la normatividad vigente en materia de juventud.

Luego de observar la experiencia de Medellín con respecto al abordaje de la problemática de la juventud, es necesario hacer mención de un instrumento de planeación estratégica que ha permitido proyectar a la ciudad y orientarla hacia la toma de decisiones basada en instrumentos técnicos y metodológicos y con ello ajustarla a las realidades que afronta la ciudad. Tal es el caso del denominado “Plan Estratégico Municipal de Desarrollo Juvenil”. Este documento, al igual que los Planes de Desarrollo Municipales, permite focalizar la intervención estatal hacia la atención de las necesidades del segmento poblacional juvenil, por medio de la estructuración de líneas estratégicas de intervención que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes en todas sus etapas de desarrollo humano, por medio de la articulación de la oferta institucional y la distribución del presupuesto de cada una de las instituciones gubernamentales, enfocando sus acciones hacia la disminución de la desigualdad y la pobreza y por ende al cierre de brechas.

La consolidación de esta herramienta de apoyo al proceso de implementación de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga debe vincular para su concepción a todos los estamentos del Sistema Municipal de Juventudes de Bucaramanga. Este ejercicio de

planeación prospectiva debe contar indudablemente con el acompañamiento de la Secretaría de Hacienda Municipal, a fin de ajustar el presupuesto de rentas y gastos del municipio con relación a la oferta proyectada por cada una de las dependencias de la administración municipal y con el apoyo de la Secretaría de Planeación Municipal para la definición y concertación con los diferentes actores involucrados en el proceso, del modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Municipal de Desarrollo Juvenil.

El documento emitido por la Alcaldía de Medellín describe los diferentes marcos de referencia contextual, conceptual y normativo, en los cuales se desarrolla la ciudad de Medellín para el abordaje de la temática juvenil. Como eje central del documento se encuentra la planeación estratégica y la visión de ciudad, proyectada de acuerdo a las líneas estratégicas y de acción definidas y concertadas con la comunidad.

Como propuesta para el abordaje de la juventud en la ciudad de Bucaramanga se plantean las siguientes líneas de intervención: participación ciudadana y democracia juvenil, salud pública juvenil, educación juvenil, empleo y emprendimiento juvenil, cultura juvenil y derechos humanos, deporte y recreación; seguridad, protección y convivencia ciudadana; ambiente y desarrollo sostenible y jóvenes rurales.

Por medio de estos componentes, pueden ser abarcadas todas las problemáticas que afrontan los jóvenes actualmente en la ciudad de Bucaramanga, tanto en el área urbana como rural. Este proceso y sus resultados deben estar acompañados también de una estrategia de comunicación y difusión, que le permita a la juventud conocer esta herramienta y los mecanismos para el acceso a los diferentes servicios, que en el marco del proceso de implementación de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga hayan sido desarrollados.

Como última propuesta, retomando el caso de Medellín se encuentra la integración Universidad – Estado como alianza estratégica establecida por la Secretaría de la Juventud para la implementación del Observatorio de la Juventud de la ciudad de Medellín. Esta herramienta se encuentra contemplada dentro de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 como “Sistema de Gestión de Conocimiento”.

Esta es una de las herramientas para la toma de decisiones planteadas dentro del Sistema Municipal de Juventudes, que le permita tener al sistema 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 actividades realizadas en el marco de la agenda concertada dentro de las Políticas de Juventud. A su vez proveer y difundir las investigaciones realizadas por parte del Estado, las diferentes organizaciones que trabajan con jóvenes, la sociedad civil, entre otras. 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.

El Programa Presidencial “Colombia Joven” brinda asistencia técnica a los entes territoriales que pretendan implementar este mecanismo como apoyo técnico y metodológico para la toma de decisiones en materia de juventud.

Este trabajo de investigación permitió realizar una mirada de los diferentes mecanismos y herramientas con que cuenta el gobierno municipal para el abordaje de la problemática juvenil en

la ciudad. Las herramientas normativas están dadas. Es necesaria una verdadera voluntad política para llevar a cabo estos procesos de articulación y fortalecimiento institucional en beneficio de la juventud bumanguesa.

## 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. Esta construcción se alimenta de las diferentes visiones que cada uno de los actores tiene de la situación, las cuales entran en escena en un proceso de conflicto y negociación, que a través de espacios de concertación puedan definirse los cursos de acción producto de las interacciones ejercidas, los diferentes intereses entorno a la problemática y por ende de la decisión del Estado de involucrar dicha problemática dentro de la agenda y de su decisión de actuar o no actuar. De acuerdo a lo anterior, las políticas públicas son dinámicas y se adaptan a las condiciones del ambiente en el que se desenvuelven.

Los enfoques de análisis de la acción pública han evolucionado a lo largo del tiempo. Del modelo institucional clásico, de carácter histórico y descriptivo centrado en el funcionamiento de las estructuras del Estado, se pasó a un modelo basado en el individuo y por tanto en la incidencia de la sociedad en las decisiones públicas. Pero a raíz de la crisis de los “Estados de Bienestar”, el Estado retoma su papel como actor independiente y con intereses propios, hecho que produjo en la ciencia política el retorno del “neoinstitucionalismo” como enfoque de análisis de las políticas públicas, enfoque escogido en la presente investigación para el análisis de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga. A pesar de que el estudio de las políticas públicas es reciente en el país, se constituye como una herramienta para el mejoramiento en la calidad de las decisiones del gobierno, en cuanto al estudio a fondo de las

problemáticas a intervenir, y la definición de cursos de acción e instrumentos para el adecuado seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en la acción gubernamental.

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. Es una etapa de ruptura teniendo en cuenta que el joven atraviesa desafíos en su inserción a la vida productiva, la planeación e implementación de su proyecto de vida y la formación de su criterio para la toma de decisiones y en consecuencia la realización de sus sueños y la búsqueda de su autonomía. Lo anterior nos permite entender que la juventud es más que el tiempo de duración de una etapa de la vida (perspectiva etaria).

Este momento representa para el joven la adquisición de una serie de destrezas y habilidades, herramientas que le permitan incorporarse a la vida productiva, la adquisición de ciertos códigos, comportamientos y valores que la sociedad le impone, como instrumento de control que mantiene la cohesión social. Pero 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 con el transcurrir del tiempo.

Esta evolución del concepto de juventud ha incidido de manera directa en las estrategias de intervención que a lo largo de las últimas décadas han sido implementados por los distintos organismos multilaterales, los cuales han generado una serie de lineamientos que les permitan a los Estados contar con herramientas para la consolidación de Políticas Públicas de Juventud acorde con esas nuevas realidades y subjetividades juveniles, y con ello permita el incremento de las inversiones para el desarrollo de este importante sector poblacional. Gracias a estos

esfuerzos, han sido reivindicados los derechos de la juventud, han sido creados tanto en el orden internacional y en el país mecanismos del orden normativo e institucional para el abordaje de la juventud como sujeto de derechos, aunque aún falta mucho por hacer.

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. También ha sido importante el acompañamiento brindado por el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” a todos los municipios del país en cuanto a asistencia y apoyo técnico para la implementación de las herramientas dispuestas en la normatividad vigente en materia de juventud.

En el orden Departamental es importante contar con un instrumento como la Política Pública de Juventud del Departamento de Santander 2013-2023, como herramienta para la articulación institucional en los diferentes niveles del Estado, con el fin de concertar esfuerzos para incrementar el impacto de las diferentes iniciativas planteadas en los nuevos planes de desarrollo y con ello evitar la duplicidad de esfuerzos.

Con relación al desarrollo de los objetivos planteados en la presente investigación, se realizó el análisis de los procesos de articulación institucional en el marco de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga. En primera medida se hizo una exploración de los planes de desarrollo generados por las administraciones anteriores en el municipio de Bucaramanga, con el fin de generar un panorama desde una perspectiva histórica de los procesos de articulación normativa e institucional generados por cada gobierno para el abordaje de la problemática de la Juventud.

En este análisis se pudo determinar las diferentes visiones en el abordaje de los planes, programas y proyectos en materia de juventud, 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.

Con respecto a la descripción del contexto socio-político en el que emerge la Política de Juventud en el municipio, se realizó un estudio de los diferentes mecanismos y herramientas establecidos en la normatividad vigente para el abordaje de la problemática de la juventud en la ciudad, tomando como referencia el recuento realizado, luego de la lectura y la extracción de las diferentes iniciativas generadas por los últimos planes de desarrollo aprobados, la reglamentación emitida por la administración municipal para hacer operativas las leyes en materia de juventud y los programas dispuestos por las administraciones anteriores focalizados a la intervención de este sector poblacional.

Con relación al objetivo de identificar la oferta estatal para el bienestar de los jóvenes a nivel nacional y territorial, se realizó una revisión de la bibliografía especializada y los documentos emitidos desde el orden nacional y territorial para el abordaje de la juventud y se logró identificar en cada uno de los niveles, las herramientas con que disponen los entes territoriales para la consolidación de los planes, programas y proyectos de juventud.

Con relación al análisis del contexto local, en cuanto al diagnóstico de la oferta para el bienestar de la juventud en el municipio de Bucaramanga, desarrollado en el capítulo 3 de la presente investigación, se realizó un recuento de las iniciativas más importantes en materia de juventud, generadas e impulsadas en ocho (8) diferentes planes de desarrollo municipales.

Respecto al proceso de concertación, discusión y aprobación del nuevo Plan de Desarrollo 2016-2019 “El Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”, se participó directamente en el proceso de discusión del documento en el Concejo Municipal de Bucaramanga, en donde, luego de realizada la revisión y el análisis tanto del documento “Diagnóstico de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud” generado por la Administración Municipal como documento anexo al Plan y la revisión de las diferentes metas planteadas en primera instancia para el abordaje de la problemática de la juventud en el próximo cuatrienio, se realizó ponencia en plenaria del Cabildo Municipal, en sesión informal, en donde se expusieron algunas preocupaciones surgidas producto de la revisión del plan y se plantearon algunas propuestas para la modificación e inclusión de metas en el componente de juventud. Por fortuna para los procesos juveniles de la ciudad, todas las propuestas presentadas por el autor de esta investigación fueron aceptadas.

Y por último, en el cuarto capítulo se realizó el análisis desde el enfoque neoinstitucional de la Política Pública de Juventud de Bucaramanga y como resultado de lo hallado en este, se presentó una propuesta de articulación institucional para el fortalecimiento de la Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga, recogiendo también las inquietudes generadas en el trabajo de campo, donde por medio de las entrevistas personales realizadas a servidores públicos de las instituciones formales y el grupo focal concertado con los actores juveniles, se pudieron establecer las principales falencias en el andamiaje del Sistema Municipal de Juventudes. También se solicitó a los jóvenes que generaran propuestas para el mejoramiento del proceso de la Política Pública de Juventud, las cuales fueron tenidas en cuenta e hicieron parte de las propuestas definitivas consolidadas en el último capítulo de esta investigación.

Este ejercicio permitió observar que, a pesar de no contar aún con un documento definitivo de Política Pública de Juventud en el municipio de Bucaramanga, existen las herramientas para consolidar una estrategia que permita el abordaje real de la juventud, a fin de incrementar el impacto de las acciones generadas en los procesos de concertación con los actores institucionales, donde los jóvenes deben ser partícipes de los espacios para la toma de decisiones que les permita construir sus proyectos de vida y aprovechar las herramientas que el Estado ha dispuesto para ello.

## Referencias Bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Bilbao: Deusto.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: M. A. Porrúa.
- 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](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.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brito Lemus, R. (1998). *Hacia una sociología de la juventud. Algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud*. Recuperado el 30 de Octubre de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500909>
- CEPAL. (2007). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Buenos Aires: Naciones Unidas.
- Colombia Joven. (2001). *Hacia una política de juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e institucionalización*. Bogotá.
- Colombia Joven. (Octubre de 2004). *Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [http://www.youthpolicy.org/national/Colombia\\_2005\\_National\\_Youth\\_Policy.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/Colombia_2005_National_Youth_Policy.pdf)
- Colombia Joven. (11 de Mayo de 2015). *Así queda el tema de juventud en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado el 5 de Mayo de 2016, de [http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2015/Paginas/150511\\_juventud-plan-nacional-desarrollo.aspx](http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2015/Paginas/150511_juventud-plan-nacional-desarrollo.aspx)

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1992). *Acuerdo Municipal No. 103 del 7 de Diciembre de 1992*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1994). *Acuerdo Municipal No. 040 del 9 de Agosto de 1994*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1994). *Acuerdo Municipal No. 044 del 16 de Agosto de 1994*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1994). *Acuerdo Municipal No. 045 del 16 de Agosto de 1994*. Bucaramanga.

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

Concejo Municipal de Bucaramanga. (1995). *Acuerdo Municipal No. 028 del 16 de Junio de 1995*. 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. (1999). *Acuerdo Municipal No. 001 del 1 de Febrero de 1999*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2001). *Acuerdo Municipal No. 022 del 22 de Junio del 2001*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2001). *Acuerdo Municipal No. 064 del 20 de Diciembre del 2001*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2004). *Acuerdo Municipal No. 010 del 11 de Junio del 2004*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2008). *Acuerdo Municipal No. 006 del 11 de Junio del 2008*. Bucaramanga.

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

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2011). *Acuerdo Municipal No. 025 del 10 de Agosto del 2011*. Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2012). *Acuerdo Municipal No. 014 del 30 de Mayo del 2012*. Bucaramanga.

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

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. (3 de Mayo de 1990). *Decreto 927 de 1990*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1990/decreto\\_0927\\_1990.html](ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1990/decreto_0927_1990.html)

Congreso de la República de Colombia. (8 de Agosto de 1994). *Decreto 1953 de 1994*.

Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1953\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1953_1994.html)

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/articulos-85935\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-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.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html)

Congreso de la República de Colombia. (29 de Diciembre de 2010). *Ley 1429 de 2010*.

Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley142929122010.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (29 de Abril de 2013). *Ley Estatutaria 1622 de 2013*

*Estatuto de Ciudadanía Juvenil*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=52971>

Congreso de la República de Colombia. (9 de Junio de 2015). *Ley 173 de 2015 Plan Nacional de*

*Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)

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>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (20 de Agosto de 1999). *Resolución número 846 de 1999*.

Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.educacionpasto.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/34-resoluciones?download=225:resolucion-846-de-1999pdf>.

Denzau, A. T., & North, D. C. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, Vol. 47, Issue 1, 3-31.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia. (8 de Mayo de 2000). *Decreto 822 de 2000*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://wsp.presidencia.gov.co/ColombiaJoven/Documents/Decreto-822-08may2000.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (23 de Noviembre de 1992). *Documento Conpes 2626 de 1992 Política Social para los Jóvenes y las Mujeres*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes\\_dnp\\_2626\\_1992.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2626_1992.htm)

Departamento Nacional de Planeación. (28 de Junio de 1995). *Documento Conpes 2794 de 1995*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes\\_dnp\\_2794\\_1995.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2794_1995.htm)

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

Dubnick, M. J., & Bardes, B. A. (1983). *Thinking about public policy: A problem-solving approach*. Nueva York: Wiley.

Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Alabama: University of Alabama Press.

Ekstein, H. (1979). On the "Science" of the State. *Daedalus* Vol. 108 No. 4, 1-20.

- Escobar C., M. R. (2006). La investigación sobre juventud en Colombia: construcción de los sujetos desde los discursos especializados. *Revista Actualidades Pedagógicas No. 48*, 9-16.
- Eslava Gómez, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A.-N. (. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 97-124). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Eslava Gómez, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Foucault, M. (1991). *El sujeto y el poder*. Bogotá: Carpe Diem Ediciones.
- Fundación Idea. (2012). *Evaluación transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud*. México.
- Giddens, A. (1996). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- 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.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, XLIV, 936-957.

- Hall, P., & Taylor, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, Vol. 58, Sao Paulo.
- Hecló, H., & Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*. Londres: Mcmillan.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Londres: Martin Robertson.
- Jiménez Benítez, W. G., & Soler Pedroza, I. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: HarperCollins College Publishers.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas, 2a ed.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: M. A. Porrúa.
- López Rodríguez, J. E., & Parra Hinojosa, F. (2010). El Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) de Elinor Ostrom. En A.-N. (. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 125-166). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Majone, G. (2001). Políticas Públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones. En R. Goodin, & H.-D. (. Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política* (págs. 887-913). Madrid: Ediciones Itsmo.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 734-749.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the "New Institutional". En R. Rhodes, S. Binder, & B. (Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendíaz, M. G. (28 de Agosto de 2008). *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Recuperado el 26 de Abril de 2016, de [http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz\\_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas\\_A1a.pdf?sequence=1](http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_A1a.pdf?sequence=1)
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Morán, M. L. (1998). "Prólogo". En G. Pasquino, *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externo de Colombia.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.
- 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. (14 de Diciembre de 1995). *Resolución 50/81 Programa de Acción Mundial para los jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/81>

Naciones Unidas. (1998). *Declaración de Lisboa sobre políticas y programas relativos a la juventud*.

Naciones Unidas. (1998). *Plan de Acción de Braga sobre la Juventud*.

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](http://www.unfpa.org.ni/publicaciones/Declaracion_Guanajuato.pdf)

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, D. C. (2010). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.

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](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.
- OIJ. (2013). *Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes. Balance y reflexiones a cinco años de su entrada en vigor*. Madrid: OIJ.
- Ortega Riquelme, J. M. (2003). El nuevo institucionalismo en la ciencia política: algunas reflexiones. *Veredas, No. 6*, 9-14.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4*, 99-128.
- 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>.
- Parsons, W. (2007). *Política públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Peñas Felizzola, O. L. (Marzo de 2010). *El enfoque conductista en la ciencia política*. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/1717/2/olgaluzpenasfelizzola.20102.pdf>

- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PNUD. (2014). *Estrategia del PNUD para la juventud 2014-2017. Juventud empoderada, futuro sostenible*. Nueva York: PNUD.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 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](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.
- Rhodes, R. (1997). El Institucionalismo. En D. Marsh, & G. (. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (págs. 53-67). Madrid: Alianza Editorial.
- Rivas Leone, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política, Año 5, No. 9*, 37-46.
- Rohe, K. (1994). *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Romero, J. J. (1999). Estudio introductorio. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y sus cercanías". En W. Powell, & P. (. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth Deubel, A.-N. (. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Roth Deubel, A.-N. (2013). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 9a ed. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. En P. A. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 117-166). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Colección de Profesores N° 19, 2a ed.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thoenig, J.-C. (2009). Política pública. En L. Boussaget, S. Jacquot, & P. (. Ravinet, *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. Berkely: University of California Press.
- Valásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". *Desafíos* (20), 149-187.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y la políticas públicas*. Santa Fe de Bogotá: Almudena Editores.
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones; de la teoría organizacional a la ciencia política. En J. G. March, & J. P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, C. A. (2000). Policy Regimes and Policy Changes. *Journal of Public Policy*, Volume 20, Issue 3, 247-274.

Wilson, C. A. (2006). *Policy Regimes: Continuity and Change*. Nueva York: McGraw Hill.

## ANEXOS

**Anexo 1.** Instrumento para entrevistas a instituciones públicas del Municipio de Bucaramanga

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

SI.                      NO.

Firma entrevistado \_\_\_\_\_

Firma investigador \_\_\_\_\_

## CUESTIONARIO DE PREGUNTAS

1. ¿A qué tipo de institución pertenece?
2. ¿Qué significado le atribuye a la juventud?
3. Para usted, ¿cuál es el papel que deben cumplir los jóvenes en la sociedad?
4. Para usted, ¿deben ser considerados los jóvenes como sujetos de derechos? ¿Por qué?
5. ¿Cuáles son las principales problemáticas que afrontan los jóvenes en Bucaramanga?
6. ¿Cuál ha sido la evolución de la política de juventud en el municipio de Bucaramanga?
7. ¿Cómo ha sido el proceso de formulación de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
8. ¿Qué actores o instituciones se encuentran involucradas en la ejecución de los programas de intervención en jóvenes, en el marco de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
9. ¿Conoce la normatividad vigente en materia de juventud?
10. ¿Cuáles han sido los mecanismos que han utilizado las instituciones encargadas de la juventud para dar a conocer la normatividad vigente en materia de juventud?
11. ¿Existe articulación institucional en los planes, programas y proyectos que componen la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
12. ¿Crees que existe articulación de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga con los lineamientos del nivel departamental y nacional?
13. ¿Cómo se realiza la escogencia de los beneficiarios de los programas que hacen parte de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?

14. ¿Existen incentivos para la conformación de organizaciones juveniles formales en el municipio de Bucaramanga?
15. ¿Con qué mecanismos de participación política y ciudadana cuentan los jóvenes en el municipio de Bucaramanga?
16. ¿Cuál debería ser el enfoque a implementar en la política pública de juventud del municipio de Bucaramanga?
17. ¿Qué componentes debería tener la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga para garantizar plenamente los derechos de los jóvenes?
18. ¿Qué hace falta en Bucaramanga para que los jóvenes tengan garantías plenas para el goce y disfrute de sus derechos?

**Anexo 2.** Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos.

El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

SI.

NO.

Firma entrevistado \_\_\_\_\_

Firma investigador \_\_\_\_\_

## CUESTIONARIO DE PREGUNTAS

1. ¿A qué tipo de institución pertenece?
2. ¿Qué significado le atribuye a la juventud?
3. Para usted, ¿cuál es el papel que deben cumplir los jóvenes en la sociedad?
4. Para usted, ¿deben ser considerados los jóvenes como sujetos de derechos? ¿Por qué?
5. ¿Cuáles son las principales problemáticas que afrontan los jóvenes en Bucaramanga?
6. ¿Qué iniciativas conoce por parte de la sociedad civil enfocadas a exigir por parte de los gobiernos garantías para el goce y disfrute de los derechos de la juventud en Bucaramanga?
7. ¿Cuál ha sido la evolución de la política de juventud en el municipio de Bucaramanga?
8. ¿Qué actores o instituciones se encuentran involucradas en la ejecución de los programas de intervención en jóvenes, en el marco de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
9. ¿Tiene conocimiento de la oferta institucional de la administración municipal en el marco de la política pública de juventud? ¿qué programas? ¿Por qué medios se ha enterado?
10. ¿Conoce la normatividad vigente en materia de juventud?
11. ¿Conoce el Estatuto de Ciudadanía Juvenil? ¿Qué aportes ha generado para la juventud?
12. ¿Existe articulación institucional en los planes, programas y proyectos que componen la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
13. ¿Crees que existe articulación de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga con los lineamientos del nivel departamental y nacional?
14. ¿Existen incentivos para la conformación de organizaciones juveniles formales en el municipio de Bucaramanga?

15. ¿Ha participado de los programas que desarrollan las diferentes instituciones involucradas en ejecución de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
16. ¿Con qué mecanismos de participación política y ciudadana cuentan los jóvenes en el municipio de Bucaramanga?
17. ¿Ha participado en alguna mesa de concertación sobre la problemática de los jóvenes en Bucaramanga?
18. ¿Cuál ha sido su aporte en la construcción de la política pública de juventud del municipio de Bucaramanga?
19. ¿Alguno de sus aportes, sugerencias o propuestas han sido tenidos en cuenta en la formulación de la política pública de juventud?
20. ¿Cómo ha sido el desempeño de las instituciones involucradas en la ejecución de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga?
21. ¿Cuál debería ser el enfoque a implementar en la política pública de juventud del municipio de Bucaramanga?
22. ¿Qué componentes debería tener la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga para garantizar plenamente los derechos de los jóvenes?
23. ¿Cómo deberían ser difundidos los diferentes planes, programas y proyectos que hacen parte de la oferta institucional en el marco de la política pública de juventud?
24. ¿Qué espacios de participación política y ciudadana considera usted que deben ser abiertos para que los jóvenes puedan ejercer su ciudadanía?
25. ¿Qué hace falta en Bucaramanga para que los jóvenes tengan garantías plenas para el goce y disfrute de sus derechos?

**Anexo 3.** Relación de instituciones formales y actores juveniles participantes.

<b>Participantes Entrevistas Personales</b>		
<i>Fecha de realización</i>	<i>Nombre del participante</i>	<i>Organización a la que pertenece</i>
Mayo 24 de 2016	Yaneth Vásquez	Profesional Universitario Oficina de Juventud del INDERBU
Junio 1 de 2016	Camilo Andrés Larios Álvarez	Contratista, apoyo técnico a la Oficina de Juventud de la Secretaría de Desarrollo Departamental. Activista juvenil.
Junio 1 de 2016	Roso Fabián Mejía Villamizar	Presidente del Consejo Territorial de Planeación de Bucaramanga. Coordinador del área de Juventud de la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga 2014-2015. Director de la Escuela de Formación Artística y Promoción Cultural Ciudad Norte. Activista Juvenil.

<b>Participantes Grupo Focal</b>		
<i>Fecha de realización</i>	<i>Nombre del participante</i>	<i>Organización a la que pertenece</i>
Junio 4 de 2016	Lidi Vianney Cala Toloza	Programa “Humanizando No Discriminando”.
	Leslie Patiño Acuña	Líder de Juventudes Partido MIRA, Delegada del Consejo Comunitario de Mujeres de Bucaramanga, Coordinadora del Programa “Humanizando No Discriminando”.
	Juan Amaya	Participantes de la Red de Estudiantes de Educación Superior (REDES).
	Ricardo Dulcey	Participantes de la Red de Estudiantes de Educación Superior (REDES).
	Jorge Luis Rico Reyes	Fundación EcoVoces – Let’s Do It.

#### Anexo 4. Relación de consentimientos informados firmados por los participantes

Instrumento para entrevistas a instituciones públicas del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

24 MAY 2016.

SIX

NO.

Firma entrevistado

*[Firma manuscrita]*  
301324-350 R/Gómez

Firma investigador

*[Firma manuscrita]*

Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

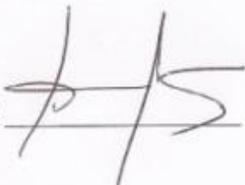
Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

01 JUN 2016

SI.

NO.

Firma entrevistado



Firma investigador



Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

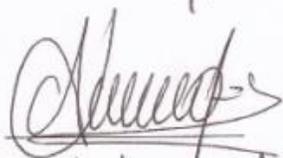
Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en-Ciencia Política UNAB.

01 JUN 2016

NO.

Firma entrevistado



Camilo Andrés Janso A.  
c.c 1095920075.

Firma investigador



Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

04 JUN 2016

SI

NO.

Firma entrevistado C. D. V. COLT  
1018 744 786

Firma investigador



Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

04 JUN 2016

NO.

Firma entrevistado Leclio C. Patiño A  
4098.711.748.

Firma investigador



Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

04 JUN 2016

SI

NO.

Firma entrevistado

  
1098711561

Firma investigador



Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

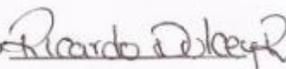
Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magíster en Ciencia Política UNAB.

04 JUN 2016

~~SI~~

NO.

Firma entrevistado



Firma investigador



Instrumento para entrevistas a actores juveniles del Municipio de Bucaramanga.

Por motivo de la investigación "Análisis Neoinstitucional de la Política Pública de Juventud del municipio de Bucaramanga", que me permitirá optar al título de Magister en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, requiero aplicar el presente instrumento para la recolección de información.

El formato utilizado será la entrevista, para lo cual, si desea ser partícipe de la siguiente investigación (de carácter voluntaria), tomará unos cuantos minutos y la información que se recoja será de carácter confidencial. La presente entrevista será grabada para efectos académicos. El estudiante se compromete a que, después de realizada la transcripción de las ideas generadas en el desarrollo de la entrevista, las grabaciones serán eliminadas o destruidas en su defecto.

Si antes de iniciada la entrevista o durante el desarrollo de ella, presenta alguna duda o pregunta sobre la presente actividad, no dude en realizarla. Si no se siente cómodo en el proceso, puede retirarse en cualquier momento sin perjuicio alguno. Puede manifestar al entrevistador si alguna pregunta realizada le es incómoda y/o se abstiene de responderla.

Agradezco de antemano su participación.

Acepto que me encuentro participando voluntariamente en la presente investigación adelantada por el estudiante Roger García Gómez - Candidato a Magister en Ciencia Política UNAB.

04 JUN 2016

SI.

NO.

Firma entrevistado

JUAN S. MAYA  
1.098.653.301

Firma investigador