

**FACTORES QUE LIMITAN Y FACILITAN LA FORMULACIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL EN
EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA –Estudio comprado –**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C.
2015**

**FACTORES QUE LIMITAN Y FACILITAN LA FORMULACIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL EN
EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA –Estudio comprado –**

ANDREA MATIAS MENDOZA

Trabajo de grado para optar por el título de Master en Política Social

MARTHA LUCÍA GUTIERREZ BONILLA

Directora del Observatorio Javeriano de Juventud

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C.**

2015

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

**Bogotá D.C. 20 de junio de
2015**

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	9
1. UBICANDO EL PROBLEMA	11
2. JUSTIFICACIÓN	19
3. OBJETIVOS	21
Objetivo general	21
Objetivos específicos	21
4. METODOLOGÍA	22
a. Los tipos de muestreo cualitativos empleados	23
b. Categorías de estudio	25
5. MARCO TEÓRICO	26
a. Juventud, juventudes y Subjetividades Juveniles	26
i. Nociones de Juventud	26
ii. Jóvenes y Juventudes	31
iii. Construcción y emergencia del sujeto joven en Colombia	33
iv. Caracterización del joven contemporáneo. Un avance sobre la conceptualización en juventud	37
v. La mirada de los investigadores acerca de la juventud, y los y las jóvenes	39

b. Las juventudes vistas desde las Políticas Públicas de América Latina, Colombia y Cundinamarca	45
c. Situación de los Jóvenes en América Latina, Colombia y Cundinamarca	48
d. Jóvenes, Ciudadanía y Derechos Humanos. La Ciudadanía juvenil	53
e. Políticas Públicas: Análisis de las políticas y su sentido en el desarrollo	59
i. ¿Qué es una Política Pública?: características	59
ii. El Enfoque de análisis de política pública y su importancia en el desarrollo de la política pública	63
iii. Enfoque de análisis de políticas públicas de Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone	70
iv. La Política Pública de Juventud en Cundinamarca: Presencia y alcance	79
6. PRESENTACION Y ANALISIS DE DATOS: El proceso de formulación de Política Pública de Juventud: Casos y sus resultados	82
a. La caracterización de los municipios y los actores consultados en el estudio	82
b. Elementos constitutivos de una política pública a partir del caso de estudio	86
c. Hallazgos en los municipios de estudio a partir de las categorías propuestas por Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone.	89
i. Los actores de la política y su presencia	90
ii. Los recursos y su potencial de acción de movilización política en las políticas públicas	96
iii. Las reglas institucionales en las políticas públicas	99
7. CONCLUSIONES	108
8. BIBLIOGRAFÍA	113
9. ANEXOS	120

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Instancias de juventud en los municipios estudiados 83

Tabla 2. Hallazgos frente al análisis de recursos en la formulación de políticas públicas 96

Tabla 3. Hallazgos con respecto a las reglas institucionales 103

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Categorías de estudio	25
Gráfica 2. América Latina y España: Población Joven (15 a 29 años), 1950-2050	49
Gráfica 3. Ciclo de políticas públicas	63
Gráfica 4. Las claves del análisis de políticas públicas	71
Gráfica 5. Actores en el análisis de políticas públicas	73
Gráfica 6. Visión de conjunto de los diferentes recursos de políticas públicas	76
Gráfica 7. Distribución de los jóvenes indagados en los cuatro municipios, por rango de edad	84
Grafico 8. Distribución de jóvenes participantes por sexo	85

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Otros referentes normativos que marcan la acción en Juventud y en políticas públicas de Juventud	122
Anexo B. Guía de entrevista semi-estructurada	123
Anexo C. Consolidado de entrevistas	125
Anexo D. Guía de grupos focales	135
Anexo E. Consolidado de grupos focales	137
Anexo F. Tabla de verdad del análisis de Políticas Públicas de Juventud en Cundinamarca	

INTRODUCCIÓN

La construcción de Políticas Públicas de Juventud - PPJ y en especial el proceso de formulación amerita ser estudiado y analizado, en la medida en que ésta condiciona su posterior implementación y su adecuada respuesta a las necesidades y demandas sociales de los jóvenes. La Formulación de la política pública pone en juego voluntades, recursos y acciones que generan las condiciones para que participen tanto las entidades y sectores responsables con el fin de comprometerlos más adelante de su ejecución, así como la población a la cual va a ir dirigida dicha política en el entendido de que lo público exige participación y responde a un sector de población que demanda respuestas y acciones del Estado y que su diálogo de saberes, recursos y potencialidades permita aterrizar la acción estatal.

El presente estudio compara cuatro municipios de Cundinamarca en los cuales, bajo condiciones similares, tales como la categoría de los mismos, la ubicación geográfica y la existencia de un programa de juventud, en dos de ellos se cuenta con PPJ y en los otros dos no aunque adelanten procesos para su formulación, el propósito de su comparación es identificar las dinámicas diferenciales que ocurren en la acción pública y política en el marco de la política de juventud para de allí derivar los factores que hacen posible el proceso de formulación de la política y los que impiden o limitan tal ejercicio.

A partir del modelo de Análisis de Políticas Públicas propuesto por Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone (2012) que propone tres grandes categorías de análisis: actores, recursos y reglas institucionales; se construyó la propuesta analítica y metodológica para la recolección de información que permitiera al final del ejercicio, identificar algunos factores que limitan y facilitan la formulación de las

políticas públicas de juventud en el ámbito municipal en el departamento de Cundinamarca.

El documento, resultado de la investigación realizada, presenta inicialmente los elementos teóricos que orientan el desarrollo del trabajo, ellos son las nociones de juventud y la evolución del concepto de juventud y del ser joven; el segundo las juventudes vistas desde las Políticas Públicas de América Latina, Colombia y Cundinamarca; el tercero, la situación de los Jóvenes en América Latina, Colombia y Cundinamarca; el cuarto las políticas y su sentido en el desarrollo y el quinto las políticas públicas de juventud en Cundinamarca: su presencia y alcance. Con estos elementos conceptuales y la información recolectada, se presentan los resultados encontrados en los procesos de formulación de las políticas públicas de juventud a partir de un caso comparado, a la luz del modelo de análisis planteado.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones y hallazgos que pretenden servir como inicio de lineamientos u orientaciones a tener en cuenta en procesos de formulación de políticas públicas de juventud por parte de otros municipios.

1. UBICANDO EL PROBLEMA

Las políticas públicas poblacionales han sido un campo de desarrollo significativo en la perspectiva de acciones positivas de reconocimiento de grupos y poblaciones tradicionalmente subsumidos en las políticas sectoriales que si bien han aportado elementos de desarrollo, también han dejado de lado reivindicaciones importantes de estos grupos en cuanto a su diversidad, especificidad, acción política y reconocimiento. Es así como jóvenes, mujeres y etnias entre otros, han presionado hacia la acción política y de políticas públicas que den cuenta de sus demandas diferenciales, de sus recursos y potencialidades para el desarrollo social en la diversidad. Es en este contexto, y en el reconocimiento de nuevas y emergentes ciudadanías en donde las políticas de juventud hacen su presencia como disposiciones, voluntades y recursos dirigidos hacia los y las jóvenes. En Colombia y América Latina, los esfuerzos se inician tímidamente en los ochenta y noventa y se fortalecen con altibajos en las dos décadas del nuevo siglo.

Rodríguez E. (2011) plantea que hace más de tres décadas se viene acumulando conocimiento sobre el tema de juventud y políticas de juventud aspecto que según el autor permite constatar que el año Internacional de la Juventud tuvo un impacto favorable en esta materia en la medida que produjo un salto cuantitativo y cualitativo considerable. Es así como aparecieron esfuerzos analíticos importantes aportados por la CEPAL y la Organización Iberoamericana de Juventud –OIJ– además de los estudios de investigadores de América Latina que crecientemente han venido publicando análisis comparativos o estudios en el campo de la política pública y su aplicabilidad. Es de resaltar en este barrido de información, los informes técnicos y políticos sobre juventud que son de significativa importancia para América Latina y la situación y posicionamiento del tema juventud en la agenda política (CEPAL, 2000; CEPAL - OIJ, 2004; CEPAL, OIJ y Segib 2008; y CEPAL –OIJ 2011) en tanto hacen un riguroso análisis de los problemas y

condiciones de contexto que favorecen dichas realidades en los y las jóvenes pero sobre todo retan con sus análisis el accionar público y político de los países.

La evidencia muestra que las políticas públicas de juventud emergen como un campo de conocimiento y accionar político con una fuerza significativa y haciendo presencia en los campos gubernamentales en diferentes niveles regionales, nacionales, locales; de la misma manera aparecen colectivos juveniles y profesionales con un conjunto de demandas y acciones hacia la agenda pública y política que insisten en la relevancia de la acción juvenil y de su capacidad de agencia, dando fuerza a la organización de grupos juveniles, la constitución de observatorios, centros de investigación e instituciones que presionan hacia una acción más efectiva y consistente en el campo de las necesidades, retos y demandas sociales que involucran a los jóvenes y la realidad de contexto que los condiciona en su desarrollo y ciudadanía. Sarmiento, L. (2004), anota respecto a la definición de la política pública de juventud lo siguiente:

Se define como el conjunto coherente de principios, objetivos y estrategias que identifica, comprende y aborda las realidades de los jóvenes, da vigencia a sus derechos y responsabilidades, reconoce y reafirma sus identidades y afianza sus potencialidades, resultado de consensos y acuerdo entre Jóvenes, Estado y Sociedad. Como finalidad, busca crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo país. (Sarmiento, 2004: 117-118. Citado por Tatis, J. Escobar, M R.2010)

Sin duda la política de juventud se enmarca en el campo de las políticas públicas por tanto en este trabajo se entenderá por política pública “*el proceso por medio del cual un conjunto de hechos o problemas sociales se consideran “problemas públicos” objeto de estudio y acciones públicas*” (Boussagnet, L. Jacquot, S. Ravinet, P 2009). Si bien el concepto de lo público tiene múltiples acepciones y se encuentra generalmente en relación con lo privado; su significado ha variado y al

respecto Rabotnikof (2008) considera tres criterios que permiten dar sentido a la dualidad público – privado:

1) lo que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y por ende la autoridad de allí emanada versus aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual; 2) lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible versus aquello que es secreto, preservado, oculto; y, 3) (que puede resultar una derivación de los dos anteriores) lo que es de uso común, accesible a todos y por lo tanto abierto versus aquello cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. (p.38)

Estos tres elementos comparten la idea de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y las interacciones entre individuos y comunidad política. En este sentido, se espera que las políticas públicas estén orientadas al bienestar general y a la resolución de problemas públicos; por lo que lo público se entiende como el centro o esencia de las políticas públicas, en tanto: “a) lo público como respuesta a la demanda de comunidad, b) lo público como vigencia del Estado de Derecho y c) lo público como parte de una cultura política.” (Rabotnikof, 2008, p. 42).

Las políticas públicas dan relevancia al concepto de *lo público*, en palabras de Rabotnikof (2008) y retomando su conceptualización, lo público por ser de interés de todos, el colectivo, incide en la comunidad en general, adquiriendo por tanto un peso específico, autoridad y legitimidad frente a todos. Por ende las políticas deben atender los intereses públicos, beneficiar a la comunidad y sustentarse en el reconocimiento general.

Al revisar los estudios que abordan análisis de las políticas de juventud, es de señalar que este esfuerzo ha tenido un énfasis particular en el estudio de políticas sectoriales o situacionales (drogas, embarazo y violencias entre otros temas), enfatizando en respuestas posibles a problemas específicos o en temas que cruzan la realidad juvenil en forma importante tales como la salud o la educación.

Es así como un conjunto importante de políticas se han orientado a temas relacionados con la vulnerabilidad de las y los jóvenes, la participación y organización juvenil, la salud sexual y reproductiva o los consumos; en todo caso es de resaltar que en la mirada que hacen las políticas de juventud todavía no se logra una perspectiva integral de la juventud. Ernesto Rodríguez en sus vastos estudios de análisis comparados de política pública de juventud en América Latina señala que las prioridades se han concentrado en el diseño e implementación de políticas sectoriales, con enfoques de riesgo y la atención de los jóvenes a partir de problemas específicos; ello plantea retos hacia el diseño de políticas poblacionales de hecho desde perspectivas generacionales y con enfoque de derechos en donde los planteamientos de la política sean coherentes con la inversión de recursos para tal fin.

Sin embargo, se debe reconocer que los estudios en América Latina incluyen la evaluación de los impactos del conjunto de las políticas públicas en los jóvenes, así como también ponen en evidencia enfoques innovadores de estas políticas aportando a la construcción de una mirada generacional – poblacional, más allá de la creación de espacios puntuales de participación juvenil. (Rodríguez, 2011).

El Ciclo de Políticas, como modelo de análisis de las mismas, plantea un énfasis en sus etapas o componentes (definición, puesta en agenda, formulación, toma de decisión o legitimación, implementación y la evaluación de las políticas) y es desde allí donde realiza su comprensión de la dinámica y resultados de la política en sí. En cuanto a la fase de formulación de políticas públicas, en la literatura se puede apreciar que existen diferentes perspectivas o enfoques que enfatizan en circunstancias diferentes asociadas a su proceso, algunos de estos enfoques son: el de Decisión Racional (Laswell 1962), Racionalidad Limitada (Simon 1983), el Incrementalismo (Lindblom 1959), Pluralismo y negociación (Lindblom 1991, Allison 1971, Sabatier 1988), el de Argumentación (Majone 1989, Hood y Jackson 1991), Inestabilidad y oportunidades (Jones 1993, Kingdon 1995), y el de

Implementación como diseño retrospectivo (Elmore 1979); la mayoría de ellos relacionados con los procesos de toma de decisión como elemento central de la formulación y legitimación de la política pública.

Siguiendo estos enfoques y sus autores, se identifican elementos que interfieren en el proceso de formulación de una política entre ellos están: la dificultad de contar con la información *completa* frente al problema y sus posibles soluciones, (Simon 1983) igualmente el autor señala que “el decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta” (Simon en Roth, 2012, p. 164); otros hacen referencia al tiempo disponible para el proceso de formulación e implementación, en la medida que en muchos casos depende de tiempos administrativos limitados que contrastan con los tiempos requeridos para adelantar procesos de construcción de manera participativa.

Continuando con los factores que interfieren se puede anotar que entre ellos están también la existencia de valores y objetivos ambiguos, Meny y Thoenig (1992), además “los actores suelen cambiar las percepciones de sus problemas para justificar ex post sus acciones” y “existen muy pocas reglas que estructuran el proceso de decisión” (Meny y Thoenig en Roth, 2012, p. 167). Frente a la toma de decisiones por parte de representantes y políticos, Chevalier (2008) plantea que “La elección de representantes ya no aparece como la única fuente de legitimidad política” (p. 194), y a su vez, en un contexto complejo e incierto, la confianza en la experticia tecnocrática (y burocrática) de soluciones certeras se ha también desvanecido” (Roth, 2012, p. 177). Por lo que se hace necesario la consolidación de espacios, estrategias y metodologías de deliberación pública y participación ciudadana que posibilite el reconocimiento de la diversidad de intereses ciudadanos y de actores.

Lo anterior permite identificar elementos esenciales para el análisis de las políticas públicas y especialmente para la fase de formulación de las mismas; al respecto

también Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone (2012) proponen un modelo de análisis de políticas públicas que recoge el estudio y observación de los actores, los recursos y las reglas institucionales; que se puede resumir de la siguiente manera: proceso mediante el cual se identifican tres grandes componentes: los actores, los recursos y las reglas institucionales cada uno con una serie de elementos característicos, que permiten posteriormente identificar relaciones, influencias, vacíos. Con respecto a los actores tanto públicos como privados, frente a los cuales es necesario identificar intereses, roles y posibilidades, así como su relación de afectación o beneficio con respecto a la situación problema y la política; dentro de los recursos se plantean los de derecho (marco jurídico), de personal, de dinero, de información, de organización, de consenso, de tiempo, de infraestructura, de acuerdo político y de fuerza; y finalmente con respecto a las reglas institucionales, esto implica no solo identificar las instituciones existentes sino las relaciones establecidas y las normas sociales o institucionales a las que corresponden.

Para que las políticas públicas recojan de manera acertada las prioridades es necesario que la formulación de la misma se realice de manera amplia, contando con los diversos actores sociales: interesados, obligados e involucrados, diríamos entonces de forma participativa y concertada, así como contar con los recursos y los marcos institucionales adecuados para que la formulación de la política recoja elementos suficientes para su diseño y posteriormente cuente con recursos y alternativas para la implementación y para que ella responda a las necesidades planteadas.

En la política pública de juventud en Colombia los diferentes ejercicios (1997, 2001, 2006, 2010, 2012 y 2014) adoptaron un enfoque participativo y territorial en su formulación que luego fue filtrándose hasta llegar al documento de política fuertemente criticado por las organizaciones juveniles por perder mucho de su contenido territorial. Hoy la Ley 1622 (2013) insta a los territorios a la formulación

de la política de juventud en forma concertada y de amplia participación, dando camino y fuerza a la participación y la acción colectiva de los actores, sin embargo, son muchos los municipios que siguen contratando con grupos expertos el diseño de la política, otros que no la formulan como tal pero emprenden acciones con los jóvenes y otros asumen el reto de la formulación abriendo un espacio de concertación y diálogo con fuerzas sociales del territorio.

Si bien, la política de juventud es un mandato ético, político y social, y a su vez un compromiso y una deuda con las juventudes del país fuertemente golpeadas por condiciones de inequidad, exclusión y pobreza; evidenciadas en situaciones como

“Solo 1 de cada 3 jóvenes accede a educación superior. En las zonas urbanas del país, únicamente el 33% de los jóvenes entre 18 y 25 años están enrolados en el sistema educativo. En las zonas rurales esa tasa se reduce a 14%” (UNFPA, 2014), “1 de cada 5 adolescentes entre 15 y 19 años ha estado embarazada. El 64% de ellas manifestó no querer el embarazo, o haberlo querido más tarde”. (Profamilia, 2010); “el 14,1% de los hombres jóvenes se encuentra desempleados, en las mujeres este porcentaje incrementa a un 23,5” (Dane, 2013)

En el momento de dar una respuesta consistente y clara mediante la políticas de juventud en los municipios, tal mandato parece no funcionar y hacer o no hacer políticas de juventud quedan al libre albedrío del gobernante o del equipo local, por lo que surge el interés por indagar sobre cuáles son los factores que hacen que un municipio se comprometa pública y políticamente con los y las jóvenes, mediante la formulación de la PPJ y qué circunstancias se dan en aquellos territorios y municipios donde no se logra este objetivo, a pesar de existir ideas relacionadas respecto a la importancia de los y las jóvenes como presente y futuro de la región, como actores del cambio, transformación e innovación.

En esta diversidad de realidades respecto a la política de juventud y su proceso de formulación se para este estudio queriendo explicar los factores diferenciales que

se dan en los municipios para que la política pública de juventud se construya o no, y bajo qué condiciones se da este ejercicio de construcción. Es así como esta investigación pretende responder la siguiente pregunta ¿Cuáles son los factores que facilitan y dificultan el proceso de formulación de la política de juventud en los municipios del Departamento de Cundinamarca?

2. JUSTIFICACIÓN

Sin duda uno de los elementos esenciales para la garantía de los derechos de las y los jóvenes es la existencia e implementación de políticas públicas de juventud, entendidas como el proceso por medio del cual los planteamientos, necesidades, expectativas y problemas de la población se convierten en un asunto público que debe ser atendido e intervenido tanto desde autoridad política como de las entidades obligadas a su acción, en ello la sociedad civil juega un papel importante también al aceptar este asunto como prioritario y de interés social y público.

Como se mencionó anteriormente, si bien el desarrollo de Políticas Públicas de Juventud viene aumentando en los últimos años, así como el análisis de las mismas; estos estudios se pueden relacionar con el surgimiento de políticas y la consolidación de instituciones gubernamentales, leyes o normatividades, espacios de participación y articulación de actores sociales en favor de los temas de juventud. La institucionalidad de juventud, hace referencia a la existencia de normativas (leyes, decretos) que crean instituciones, definen objetivos de la intervención, enuncian derechos, establecen metas, asignan recursos, distinguen niveles de responsabilidad y de articulación con los actores. Sin embargo como lo plantea Rodríguez (2011) las “políticas públicas en su conjunto no han logrado atender articuladamente la presencia evidente de jóvenes en la mayor parte de los principales problemas de la región, con el diseño y la implementación de respuestas integrales, pertinentes y oportunas” (p.12)

Por lo anterior y reconociendo que las políticas públicas están orientadas principalmente a aportar en la resolución o transformación de problemas, con respecto a los jóvenes; se hace necesario identificar los elementos que aporten a mejorar los procesos de formulación y posterior implementación de las políticas

públicas de juventud, no solo en términos de ejecución de las mismas, sino en términos de responder integralmente a las apuestas de la juventud.

La importancia en adentrarse en los procesos asociados a la formulación de la política pública de juventud en el ámbito local, radica en la posibilidad de identificar lecciones aprendidas, estrategias, metodologías innovadoras que aporten a una mejor formulación de las políticas, tanto en el proceso de identificación y priorización de necesidades como en la identificación de soluciones y actores responsables, recursos necesarios, instituciones requeridas; así como también en el diseño de estrategias para la vinculación de los jóvenes y demás actores de manera activa, crítica y propositiva en esta construcción.

Adicionalmente, este análisis es importante para el campo de la política social en la medida que aporta elementos de la puesta en práctica de los procesos de formulación de política pública, es decir, que pasa en el proceso de llevar una política o mandato nacional a los territorios locales que cuentan con recursos y condiciones diferentes y cuáles de estos aspectos aportan u obstaculizan la concreción de estas políticas.

Dado lo anterior, y la responsabilidad manifiesta de los municipios y sus actores en el proceso de formulación de políticas de los temas de juventud, interesa de manera particular a esta investigación aportar a preguntas relacionadas con los factores mencionados: actores, recursos y reglas institucionales, a partir del modelo de análisis de Subirats, Knoepfel, Laurrue & Varone (2012) y con ello ofrecer evidencias que permitan fortalecer el desarrollo de políticas en el ámbito municipal.

3. OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar los factores que facilitan y limitan el proceso de formulación de la política pública de juventud a nivel municipal a partir de un estudio comparado.

Objetivos específicos

- Identificar los actores públicos y privados (visibles y ocultos), sus características, intereses, valores y relaciones de poder, así como las coaliciones y alianzas presentes en el proceso de formulación de la política de juventud, su relación de afectación o beneficio con respecto a la política, en los municipios de estudio.
- Describir el ambiente político, el contexto social e institucional y los recursos existentes en el proceso de formulación de la política pública en los municipios seleccionados.
- Identificar la visión institucional sobre la juventud y los jóvenes, base sobre la cual se decidió la formulación de la política o no y describir los procesos, estrategias, metodologías e instrumentos utilizados en cada municipio; así como los mecanismos de priorización de la política pública.
- Identificar los elementos centrales de la visión de los municipios y sus actores acerca de los jóvenes frente a las nociones de sujeto joven, roles y retos de los y las jóvenes como base para la formulación de la política

4. METODOLOGÍA

La metodología propuesta es un “estudio de caso comparado” descriptivo – cualitativo y retrospectivo con uso de técnicas participativas y técnicas típicamente cualitativas como la entrevista semi-estructurada individual y las entrevistas a grupos focales. El Estudio de caso comparado incluyó cuatro municipios del Departamento de Cundinamarca, seleccionados de forma instrumental como mecanismo de importancia para la comprensión del fenómeno en la medida que busca profundizar en las percepciones de los diferentes actores frente a los procesos de formulación de política pública y especialmente frente a las estrategias utilizadas en el proceso de formulación, sus ventanas de oportunidad y sus factores obstaculizadores.

La elección de estos casos responde a criterios tales como: 1) municipios que cuentan con política de juventud formulada, 2) municipios que no la tienen formulada pero tienen un proceso actual en el tema de juventud, 2) Existencia de procesos de participación juvenil, tales como: plataforma de juventud conformada como instancia de participación y organización juvenil, y veeduría en la ejecución de estas políticas, 3) existencia de coordinador de juventud como instancia institucional responsable de liderar el tema desde la administración municipal. 4) Municipios de igual categoría a la luz de las disposiciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la categorización de municipios - Ley 617 de 2000. En este orden de ideas **LOS CASOS** o municipios que se seleccionaron fueron:

- Cajicá y Mosquera donde existe documento de política de juventud.
- Tocancipá y Zipaquirá donde no se formuló la política pública de juventud.

Teniendo en cuenta que la investigación busca dar pistas frente a los factores que facilitan o dificultan la formulación, su alcance se puede ubicar en lo descriptivo de una parte, en la medida que se espera mostrar la realidad tal como se presenta con el mayor detalle; e interpretativo en la medida en que se espera encontrar

posibles relaciones entre esos hallazgos y el proceso de implementación; en este contexto la participación de los actores implicará una acción de transformación y cambio a partir de acciones y espacios de retroalimentación y discusión de los resultados encontrados.

Para el desarrollo del estudio se ha realizado un mapa de actores sociales e institucionales que permite identificar la población participante, dentro de los que se encuentran:

- Actores Sociales: líderes juveniles y de organizaciones juveniles (tanto legalmente constituidas como informales), representantes de juntas de acción comunal y de organizaciones de base, representantes de la academia. Dentro de estos se encuentran las ONG: locales y departamentales relacionadas con el tema de juventud
- Actores Institucionales: alcaldes, secretarios de despacho, coordinadores de juventud, funcionarios del nivel municipal y departamental relacionados con el tema de juventud

La muestra para la presente investigación es no probabilísticas, dirigida o guiada: ya que se conformará de acuerdo con los objetivos de la investigación, las características de análisis y los actores participantes de cada uno de los municipios, entidades o sectores vinculados al proceso de estudio.

a. Los tipos de muestreo cualitativos empleados fueron:

- Muestra de participantes voluntarios: se conformó esta muestra con líderes y organizaciones juveniles que voluntariamente aceptaron la invitación a hacer parte de la investigación y que hubieran hecho parte del proceso de diseño de la política construida o no construida en los municipios seleccionados.
- Muestra teórica: conformada por Funcionarios públicos que gerencian o aportan al desarrollo de la política.

- Muestra de casos tipo: Jóvenes organizados y no organizados que participaron en el diseño de la política o jóvenes de los municipios donde no se formuló la misma, y actores sociales de los municipios seleccionados.

Dentro de las Técnicas de recolección de datos empleadas están:

- Entrevistas semi-estructuradas (Anexo B): la guía se construyó a partir de las categorías de análisis identificadas en el proceso, a partir de las cuales se realizó la consolidación y priorización de las mismas, con el fin de identificar unas preguntas básicas que permitieran recoger la información necesaria para todas las categorías definidas.

Se realizaron 5 entrevistas: 4 coordinadores de juventud y 2 Secretarios de despacho, (una entrevista se realizó de manera conjunta con el coordinador y la Secretaria de Desarrollo Social)

- Grupos Focales: se construyó una guía (Anexo C) con tres momentos de trabajo con los jóvenes, con el fin de recoger información frente a las categorías seleccionadas. Se realizaron 6 grupos focales, en los municipios de Mosquera y Cajicá, dos grupos en cada uno; y en Zipaquirá y Tocancipá un grupo en cada municipio, para un total de 45 participantes.
- Revisión documental. Adicionalmente se realizó una revisión documental de instrumentos y documentos relacionados con el proceso en cada municipio, como son:
 - los documentos de política, los formatos de encuesta¹, planes de desarrollo y documentos complementarios, planes de acción y otros proyectos de jóvenes en estos municipios

El procesamiento de datos se realizó de forma manual mediante la transcripción de grabaciones en los casos en que los grupos o personas estuvieron de acuerdo, se usó una matriz de relato para procesar las entrevistas individuales y las realizadas a grupos focales, sin embargo en estos últimos se utilizó también el mapa de

¹ Se revisaron los instrumentos de Encuesta utilizados en los municipios para el proceso de diagnóstico.

actores para identificar los actores intervinientes en el proceso así como las relaciones percibidas por ellos en el marco del proceso de formulación de la política pública.

b. Categorías de estudio:

Las categorías de estudio seleccionadas están en relación con el marco conceptual definido; a partir del cual se establecen las siguientes:

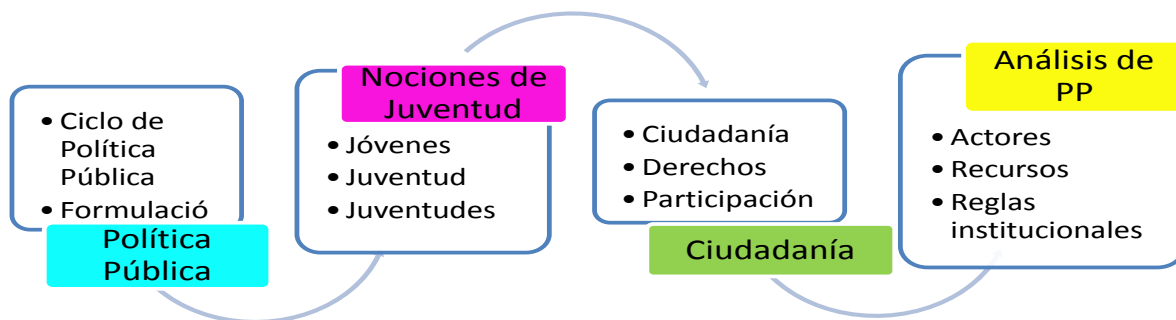
Nociones de juventud: en el cual se buscaba indagar sobre las percepciones existentes frente a las y los jóvenes por parte de los mismos jóvenes y por parte de los representantes de las instituciones; así como la influencia de estas visiones en los procesos de formulación de políticas.

Políticas Públicas: con el fin de indagar sobre la claridad en los conceptos de política pública y en los procesos llevados a cabo para su construcción.

Ciudadanía de las y los jóvenes: con el fin de tener elementos de análisis frente a lo que se entiende por el ejercicio de la ciudadanía y los derechos por parte de las y los jóvenes y su relación con la formulación de políticas públicas de juventud.

Análisis de políticas públicas: en el proceso de recolección, esta categoría permito identificar los aspectos relevantes en la formulación de políticas públicas de juventud.

Gráfica 1. Categorías de estudio



5. MARCO CONCEPTUAL

En esta parte se van a desarrollar los elementos teóricos centrales que orientan el desarrollo del trabajo, se encontrarán cuatro apartados, el primero que hace referencia a las nociones de juventud y la evolución del concepto de juventud y joven; el segundo sobre las juventudes vistas desde las Políticas Públicas de América Latina, Colombia y Cundinamarca; el tercero, la situación de los Jóvenes en América Latina, Colombia y Cundinamarca; y cuarto las políticas públicas y su sentido en el desarrollo.

a. Juventud, Juventudes y Subjetividades Juveniles

i. Nociones de Juventud

Tradicionalmente se ha hablado del hombre (en sentido genérico) en sus diferentes etapas vitales, especialmente asociados a su desarrollo biológico y a su papel en la sociedad, “La juventud, como etapa de la vida, aparece particularmente diferenciada en la sociedad occidental sólo en épocas recientes; a partir de los siglos XVIII y XIX comienza a ser identificada como capa social que goza de ciertos privilegios, de un período de permisividad, que media entre la madurez biológica y la madurez social” (Margulis & Uresti, 1998, p. 2).

Este nuevo concepto se diferencia de la concepción histórica de la época del imperio, en la cual se identificaban tres momentos relacionados fundamentalmente con la edad: pubertad, adolescencia y juventud; Augusto Frascchetti (1996) plantea que “En Roma se era púber hasta los quince años, la adolescencia duraba de los quince a los treinta y juventud de los 30 a los 45 años” (Frascchetti en Orduz, 2012, p.71)

El concepto ha tenido diferentes miradas y acercamientos que han manejado las disciplinas y el devenir histórico, la transformación de los conceptos asociados a la juventud y juventudes “desde concepciones más bien conservadoras y funcionalistas hacia versiones más integrales y progresistas respecto de este complejo mundo juvenil” (Duarte, 2000, p.13). Algunas de ellas están más relacionadas con ideas tradicionales, representaciones e imaginarios culturales o son producto de reflexiones desde las ciencias sociales y médicas; a diferencia de otras concepciones que surgen del interés de mostrar una mirada más amplia de las realidades juveniles, especialmente promovida por la academia y por los grupos sociales.

Muñoz (2010) al respecto señala que “El concepto de juventud no tiene significado universal, es un constructo social cambiante que aparece en un particular momento del tiempo bajo determinadas condiciones” (p.1). Es decir que el concepto de juventud está íntimamente ligado con el contexto, con el momento histórico y con el lente desde el cual se mire.

Estas miradas conducen a la pregunta sobre si hablar de juventud o juventudes y que implica esto, más allá de la idea de cantidad o diversidad de expresiones. Al respecto Duarte (2000) hace un recorrido por diferentes formas de entender y analizar la *juventud*. La primera, ve la juventud como una etapa de la vida, que resalta dos elementos importantes, por un lado es un ciclo de la vida como lo es la infancia o la adultez, y por el otro como una etapa en la cual se prepara para ser adulto o ingresar al mundo adulto. En la segunda, la juventud se asocia a un grupo social, especialmente identificado por el establecimiento de un rango de edad. La tercera, relaciona a la juventud con un conjunto de actitudes ante la vida que van desde la vitalidad, la innovación, la transformación, lo moderno, definidas desde una posición adulta y desde las ideas que los adultos esperan de los jóvenes. La cuarta visión, hace referencia a la juventud como generación futura, que tiene dos implicaciones principalmente, una preparar a los jóvenes y reconocer en ellos la

responsabilidad del mantenimiento y desarrollo de la sociedad, y por el otro, de alguna manera quitar valor a su momento actual en la medida que se asume como alguien que todavía *no está preparado para..*, por lo cual todas sus manifestaciones son producto de la rebeldía y falta de preparación; ideas sustentadas en lo que Duarte (1994) define como adultocentrismo, situando lo adulto como punto de referencia para los jóvenes, a partir de lo cual se definen ideales, “el deber ser” para ser parte de la sociedad. (Duarte 1994, en 2000)

Cada una de estas formas de acercarse a la idea de juventud plantea elementos importantes que se entrecruzan entre aspectos biológicos, sociales, culturales, de identidad y reconocimiento; por lo que han sido objeto de análisis desde diferentes áreas como la psicología, las ciencias de la salud, las ciencias sociales y las ciencias jurídicas en razón a su acción y comprensión disciplinar. Al respecto Muñoz (2010) identifica los siguientes discursos:

- a) Uno relacionado con la biología que pone el acento en la edad y el ciclo de vida (la transición), en donde se plantea la juventud como una etapa claramente diferenciadas de otras, caracterizada por los procesos que buscan preparar y hacer un tránsito hacia la adultez.
- b) Otro desde la pedagogía, donde se originan las categorías niño/joven centradas en la dependencia (familiar y escolar), y donde se hace énfasis a lo que se ha llamado moratoria, entendida como el proceso de formación y preparación para el mundo productivo; periodo que se ha venido extendiendo en la medida que cada vez las exigencias del mundo laboral es más diverso, complejo e inestable.

“Como resultado de los cambios societales del siglo XVIII, particularmente de la relación entre la formación de la nueva familia, la construcción de la naturaleza de la infancia y la importancia de la intervención pedagógica en el desarrollo de

categorías de edad, se consolida esta etapa transicional entre niñez y adultez, que se empezará a llamar adolescencia” (Muñoz, 2010, p.4).

Cabe resaltar que esta forma de ver la juventud se relacionó inicialmente con algunas clases sociales, en la medida que “la educación secundaria en privilegio de la clase media (las clases bajas solo accedían a la educación primaria)... “En las sociedades preindustriales o precapitalistas, no se necesita una moratoria psicosocial entre niñez y adultez” (Muñoz, 2010, p.5). Lo anterior debido a que se asume que, por un lado las personas de clases bajas no pueden acceder a educación superior y los de clases altas que cuentan con apoyo de sus familias que les permite acceder de manera diferente al mundo laboral.

c) La sociología y/o las ciencias sociales, enfatizan en la visión de las desviaciones y ve a los jóvenes como sujetos en riesgo, en la medida que deben enfrentar el paso de la escuela al primer trabajo y posteriormente a la conformación de su familia, diferentes autores asocian esta etapa con la idea de crisis, desde diferentes puntos de vista, “Erikson plantea la adolescencia como una fase confusa en la formación de la identidad. Otros más insisten en el carácter de transición hacia la adultez de esta etapa de la vida marcada específicamente por ‘la tormenta y angustia’” (citado por Muñoz, 2010, p.5). Por lo que se ve la juventud como algo que debe ser controlado.

Un desafío para las ciencias sociales surge de intentar construir miradas desde lo social que integren éstas y otras versiones en que la comunidad —incluidos los y las jóvenes— dice de sus jóvenes, de sus necesidades, sueños, estilos de vida, expresiones, agrupaciones, resistencias. (Duarte, 2000, p.13).

d) Es importante también resaltar el discurso que surge desde los estudios culturales, inicialmente neo-marxistas y luego más centrados en la diversidad y especificidad de sus estilos, que hace énfasis en nuevos elementos como:

diversidad, resistencia, creatividad y en donde la interacción de los jóvenes y entre ellos cobra importancia y el concepto de “subculturas” adquiere relevancia como forma de manifestación de los jóvenes de su capacidad de construir sociedad, así como de posturas simbólicas de lucha contra las estructuras del poder.

Muñoz (2010) plantea que si bien, “la base biológica y psicológica mantiene vigencia, hoy se enfatiza en los contextos históricos y socio-culturales y se evoluciona desde ‘la juventud como una categoría social universal, hacia una categoría relativa, construida culturalmente’” (2010, p.5).

e) Siguiendo con estas diversas visiones, es necesario abordar la lectura desde la perspectiva del mercado juvenil y los consumos que inicia en Estados Unidos en los años 40 con el acceso masivo a la educación universitaria, al ocio, la diversión y el estilo, catalogando a esta generación con el apelativo del “baby-boom” como los “teen-agers: el mito de la dorada juventud”, (Muñoz. 2010. p.9). Esta mirada se encuentra centrada en ideas de modernidad y libertad, pero al mismo tiempo impone una serie de diferencias entre los jóvenes asociadas a la idea de consumo. No es lo mismo la situación de jóvenes que tienen como acceder a este tipo de consumos que los que no lo tienen.

De esta visión se desprende la planteada por Hebdige (1998) quien plantea que “la juventud se ha construido a través de dos discursos básicos: ‘problema’ (juventud-como-problema o juventud-en-problema) y/o diversión (juventud loca, despreocupada)” (citado por Muñoz. 2010. p,9). Es decir, que los jóvenes son vistos al mismo tiempo como ideal de futuro y como amenaza a las normas existentes.

f) Finalmente, es necesario tener en cuenta la lectura desde las políticas públicas específicas en donde Muñoz (2010) propone algunos paradigmas frente a la

juventud que supera la mirada sectorial y asistencialista; y es ver a los jóvenes como: “1) actores estratégicos del desarrollo; 2) sujetos de políticas afirmativas (concibe la juventud como etapa plena y autónoma de la vida); 3) ciudadanos y sujetos de derechos en el marco del estado social y democrático de derecho. (p.10)

Las anteriores formas de acercarse a los conceptos de juventud marcan la acción e inclusión de los mismos en la sociedad, en palabras de Duarte (2000) las diversas formas de ver la juventud “muestran una variedad de modos de concebir, hablar y representar a la juventud, que entre más nos sumergimos en el análisis más aparece como desbordando esta forma de referencia” (p, 6). Lo que confirma que el concepto no alcanza a recoger la dimensión y diversidad relacionadas.

ii. Jóvenes y Juventudes

La revisión realizada permite entender el surgimiento y las diferentes formas de ver y entender las categorías de joven y juventud; elementos que situados en un contexto histórico, cultural y socioeconómico plantea la necesidad de reconocer la existencia de múltiples formas de ser joven, lo que implica hablar de juventudes; “la historia del mundo más contemporáneo nos recuerda, por ejemplo, que hay más de una juventud, y que la diferenciación social, así como las desigualdades en cuanto a riqueza y empleo, ejercen aquí también su peso” (Levi & Schmit, 1995 en Muñoz, 2012, p. 61).

A partir de lo anterior, es importante recordar e identificar algunos elementos adicionales que permiten hablar de juventudes.

Como se mencionó anteriormente, la relación con al ámbito educativo y laboral incide de manera fuerte en la forma de ser joven y por ende diversas formas de relacionarse y conformar mundos juveniles.

Adicionalmente es importante tener en cuenta otro elemento como las posibilidades o barreras de los jóvenes a temas como estudio, empleo, salud, justicia o protección de sus derechos; al respecto algunas investigaciones han mostrado “que el factor que más aqueja a los jóvenes de ambos sexos es la pobreza” (Universidad Nacional 2009 en Muñoz, 2012, p. 57), a partir de lo cual se generan diferentes sub - grupos juveniles con diferentes posibilidades y oportunidades, que lleva a algunos de ellos a vincularse a grupos ilegales o a aceptar condiciones precarias para su dignidad.

Otro aspecto que da fuerza a la idea de juventudes es la interacción de los jóvenes con los medios de comunicación y especialmente con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que como lo plantea Muñoz (2012) tienen una doble implicación, una homogenizante y otra diferenciadora; la primera relacionada con la menor importancia que tienen los espacios nacionales por el peso y la posibilidad de intercambios de carácter global-mundial, y la segunda en que la mismo tiempo se abre la posibilidad para expresiones muy diversas en donde se encuentran grupos, parches y lo que se ha llamado tribus urbanas y subculturas.

La capacidad crítica y transformadora de los jóvenes, permite reconocer jóvenes vinculados a procesos reivindicatorios de diferentes intereses, culturales, políticos ambientales, se reconoce en las juventudes una capacidad de agencia de nuevos sujetos políticos que “promueve la posibilidad de políticas de la identidad y el cambio social. La identidad política se fundamenta sobre la base que los seres humanos pueden actuar propositiva y creativamente” (Barker, 2000 en Muñoz, 2012, p. 62), motivación que lleva a los jóvenes a cuestionamientos frente a su papel de reivindicación social, especialmente en contextos en donde sus condiciones individuales básicas no están presentes, y por el contrario se enfrentan a situaciones de inequidad social.

iii. Construcción y emergencia del sujeto joven en Colombia

Actualmente, la categoría de juventud conduce a diferentes reflexiones relacionadas con la edad, el sexo, la cultura, así como elementos económicos y sociales, que llevan a una ambigüedad en el concepto por lo cual es necesario, *“acompañar la referencia a la juventud con la multiplicidad de situaciones sociales en que esta etapa de la vida se desenvuelve; presentar los marcos sociales históricamente desarrollados que condicionan las distintas maneras de ser joven”* (Margulis & Uresti. 2008 P.14).

“Musgrove afirma que el concepto “juventud” fue inventado por Rousseau en 1762, al ver como los sastres, los impresores y los maestros emplearon un grupo de edad específico: el joven (ni adultos, ni niños)” (citado por Muñoz, 2010, p.5)

Teniendo en cuenta los elementos relacionados con la categoría de juventud, se puede extender el análisis al concepto del sujeto joven. Rojas y Sánchez (2012) hacen un recorrido histórico del ser niño o joven en Colombia, desde las sociedades campesinas entre 1930-1950, en donde existía una jerarquía fuerte de edad y género, y el hombre adulto era el que decidía sobre los demás miembros de la familia, las actividades del hogar y el trabajo no estaban diferenciadas, los niños y jóvenes participaban en este proceso y se promovían matrimonios tempranos; las mujeres desde cortas edades asumían la maternidad y los hombres las actividades productivas de la familia. “El mundo campesino no reconoce la especificidad biológica y psicológica de la infancia y la juventud” (Rojas y Sánchez, 2012, p.43)

Lo anterior muestra como en este momento histórico los niños y niñas asumían conductas, características y responsabilidades de adultos sin la vivencia de una etapa fuerte de transición, de hecho algunas de estas responsabilidades se

asumían antes de la madurez sexual, acelerando este proceso; a lo que se suma cierto grado de aislamiento de los grupos sociales entre sí por las dificultades de acceso y pocos medios de comunicación existentes en la época.

Según Rojas y Sánchez (2012) para la época de 1950 – 1980 el cambio demográfico llegó acompañado de procesos migratorios de zonas rurales a zonas urbanas y con ello la vinculación a trabajos remunerados, disolución del campesinado, reducción de tasas de mortalidad y mejoramiento de las condiciones de salubridad; ello condujo a un aumento significativo de la población infantil y juvenil, generando demandas en los sectores educativos. Estos cambios transformaron las relaciones familiares, diferenciación de los espacios del hogar, la educación y el trabajo.

Estas nuevas condiciones y relaciones posibilitan en los jóvenes la posibilidad de pensarse y construir su propio proyecto de vida diferenciado del de sus padres, surgen posibilidades de elección de opciones de vida, con cambios en las relaciones interpersonales, de pareja, y en consecuencia las relaciones entre padres e hijos son más horizontales, “los niños y jóvenes son miembros reconocidos del grupo familiar y tienen voz y voto” (Rojas y Sánchez, 2012, p.45).

El acceso a la educación media y superior, especialmente por parte de las mujeres, la interacción y socialización con grupos de pares, el conocimiento y acceso a posibilidades diferentes de desarrollo personal inciden en el reconocimiento de los jóvenes como actores diferenciados, con características y posibilidades propias, dando paso a la juventud contemporánea y a nuevas formas de agrupación juvenil.

Este mayor contacto con el ámbito escolar como forma de preparación cada vez más cualificada para el desarrollo laboral constituye la llamada *moratoria social* que hace referencia a que “con la modernidad, grupos crecientes, pertenecientes

por lo común a sectores sociales medios y altos, postergan la edad de matrimonio y de procreación y durante un período, cada vez más prolongado y tienen la oportunidad de estudiar y de avanzar en su capacitación en instituciones de enseñanza” (Margulis & Uresti. 1998. p.3); inicialmente relacionada con sectores sociales reducidos, pero que paulatinamente se va extendiendo esta moratoria a grupos sociales tradicionalmente excluidos. Sin embargo, “este proceso no ha logrado ofrecerle alternativas equivalentes a todos los jóvenes; ha aumentado la heterogeneidad y se ha producido un abanico de condiciones juveniles” (Rojas y Sánchez, 2012, p.48).

En este contexto se reconocen cuatro grandes grupos de jóvenes: los trabajadores, los estudiantes, los que combinan el estudio y el trabajo, y los marginados; asignando con ellos una serie de características al mundo juvenil y al mundo adulto. (Cepal 2000 en Rojas y Sánchez, 2012, p.48)

Para Rojas y Sánchez, (2012) los elementos anteriores plantean dos reflexiones importantes, por un lado la naturalización que hace referencia a que las características de la condición juvenil contemporánea de clases sociales media y alta y especialmente urbana se asumen para toda la población juvenil, generando un rotulo del ser joven y quien no se adecua a él se cataloga como extraño, peligroso o sujeto de intervención. Por otra parte, el análisis anacrónico expresado en asignar la condición juvenil contemporánea a la historia reciente, desconociendo diferencias sociales, económicas, culturales, religiosas e incluso individuales e históricas que generan una gama amplia de jóvenes y juventudes. Estas dos reflexiones inciden no solo en los ámbitos académicos sino también y de forma particular en la formulación e implementación de políticas y proyectos de intervención para y con jóvenes. Entender la emergencia del sujeto joven refiere también a la relación con el cuerpo, que aunque está asociada con la visión biológica, va más allá de ella en la medida que hace énfasis en las implicaciones

de la transformación corporal en el ser humano, en sus formas de verse y entenderse –identidad- y en las relaciones que establece.

Históricamente la relación con el cuerpo ha sido importante, antiguamente las culturas tradicionales practicaban una serie de ritos para marcar el paso de una etapa a otra, proceso unido a los cambios físicos especialmente en la época de la pubertad, “La pubertad desde esta visión recalca las transformaciones que sufre el cuerpo, la metamorfosis de la pubertad como la denominó Freud... La noción de pubertad enfatiza la noción de cuerpo, ritual y colectividad” (Ordúz, 2012, p. 72). Ritos que encierran dos elementos fundamentales, uno marcar el paso de la infancia a una forma de madurez biológica y otro, que se da en relación con un grupo social; estos ritos con el paso del tiempo y los cambios de las culturas, los contextos y las sociedades, han desaparecido o se han transformado.

En el contexto contemporáneo, estos ritos están marcados por una serie de comportamientos, actitudes y prácticas que denotan ese cambio, dentro de los que se pueden identificar las formas estéticas y formas de vestir, la transformación e intervención del cuerpo (tatuajes, piercing), actitudes de crítica, cuestionamiento y rebeldía permanente, incluso participación en grupos de pares que les dan una identidad particular que los diferencia de su etapa de infancia. La adolescencia está más relacionada con la forma en que las personas asumen sus cambios corporales, que va desde su postura personal frente a su nuevo cuerpo hasta la respuesta de sus grupos sociales ante la misma, “ello implica dos procesos psíquicos que oscilan entre el duelo y el asombro” (Ordúz, 2012, p. 75). En la medida que se pierde el cuerpo, las relaciones y los roles de la infancia y se buscan nuevos intereses y relaciones con las cuales identificarse y que se diferencien de lo anterior; es aquí en donde surgen las “identidades transitorias, ocasionales y circunstanciales” (Knobel & Aberastury en Orduz, 2012, p. 75), las primeras aparecen por un tiempo, las segundas surgen frente a situaciones concretas y las terceras dependen de las personas con las que se estén relacionando en un momento determinado.

Por los elementos mencionados, se relaciona la adolescencia con procesos y momentos de crisis permanente y al mismo tiempo de creación e identificación, por lo que el surgimiento de prácticas, hobbies o la ideologización de personajes es muy común, Ordúz plantea que “tenemos dos campos de construcción del adolescente: su propio cuerpo en un intento de autonominación, como el autor que firma sus obras, y la acción creadora dirigida hacia el mundo exterior, creación de nuevos mundos y nuevas relaciones” (2012, p. 76).

La juventud entonces se entiende no solo como un periodo transitorio hacia la adultez sino como un estado, Ordúz (2012) se cuestiona sobre la existencia de un joven y plantea que lo que existe es un sujeto que se enfrenta y vive la modernidad en donde se rinde *culto* permanente a diferentes elementos asociados a lo joven, asociado a lo moderno, novedoso, de cambio, crisis que genera nuevos discursos e identidades; frente al cual el sujeto joven se mueve entre la promoción y/o consumo de estas ideas o desde la crítica de las mismas.

La juventud se identifica permanente en su relación con los medios de comunicación, la música y diferentes expresiones comunicacionales alternativas, ya sea como consumidores o como productores de las mismas; al mismo tiempo que se asigna a los jóvenes cierta esperanza social, frente a lo cual también existen grupos que no se identifican ni se sienten incluidas, dando fuerza a las denominadas subculturas.

iv. Caracterización del joven contemporáneo. Un avance sobre la conceptualización en juventud

La diversidad existente en el concepto de juventud y jóvenes y el contexto en el que estos se desenvuelven plantea la necesidad de abordar la idea del joven contemporáneo, al respecto Escobar y Mendoza (2005) plantean que se habla de

jóvenes contemporáneos “en tanto reconocemos que las distintas formas de ser joven hoy están atravesadas por profundas transformaciones en su subjetividad, en el marco de un mundo cada vez más globalizado política, cultural y económicamente, y en el que además coexisten, de manera conflictiva, diferentes proyectos de sociedad”. (p.11) esta diversidad impone el reto de transformar actitudes, prácticas y formas de ver la juventud.

Esta forma de entender o leer al sujeto joven “ha transitado primero desde cierta invisibilidad, posteriormente a estereotipos y más recientemente hacia el reconocimiento de sus singularidades” (Escobar y Mendoza, 2005, p. 11), situación que ha incidido en la relación que el Estado y las instituciones establecen con ellos, entre otras, por medio de sus políticas y programas.

En este contexto, de reconocer la diversidad, el consumo de objetos, símbolos, información, bienes, servicios, estilos de vida surge como forma de que los jóvenes puedan sentirse aceptados, deseados, vinculados, el consumo se convierte en una forma de afirmación de la identidad y distinción con respecto a otros. Sin embargo esta diferenciación no garantiza la transformación de las condiciones de vida.

Escobar y Mendoza plantean que “la ciudadanía de los sujetos se va reduciendo a una narrativa como consumidores, lo que implica retos, por ejemplo, en la dimensión del ejercicio político justamente se aboca hoy a su “resignificación”. (2005, p.13); es decir el ejercicio de la ciudadanía debe pasar del reconocimiento de formas de expresión, de prácticas y de discursos desde la singularidad al reconocimiento y respuesta a las particularidades. Si bien en los últimos años han surgido con mayor fuerza espacios que convocan estas singularidades, aunque se interesan por la expresión y la opinión de los y las jóvenes, aún no logran incidir en la toma de decisión de las políticas que los pueden afectar.

“Estamos hablando de subjetividades juveniles que se generan en el marco de la hegemonía de las industrias mass mediáticas y del entretenimiento, en contraste con instancias socializadoras como la familia y la escuela cuyos sentidos y papel social se van fisurando aunque sigan presentes. Jóvenes cuyos capitales simbólicos son infinitamente amplios, pero cuyas posibilidades de consumo material siguen siendo restringidas para muchos. Sujetos a los que aún se les demanda planear su trayectoria vital, tener un “proyecto de vida”, aunque a la vez les hablemos de flexibilidad y adaptación para un mundo que si bien interconectado no provee a todos ni las inserciones productivas ni las continuidades laborales como para que puedan prospectar de manera lineal una vida sin precariedad” (Escobar y Mendoza, 2005, p. 13).

El capitalismo se instaura como sistema mundial, con niveles de homogenización sin precedentes en el mundo contemporáneo; en el cual las subjetividades juveniles contemporáneas, pueden entenderse por un lado, como un fenómeno de multiplicidad de sentidos respecto de un orden global, y por otro, como la de una sociedad en la diversidad tiene cabida siempre y cuando se inserte en unas lógicas de consumo y no genere conflicto al sistema mismo. De alguna manera el sujeto joven contemporáneo está en una dualidad que en palabras de Escobar y Mendoza se resume en la “exacerbación de la singularidad, ilusión de la inclusión” (2005, p.16).

v. La mirada de los investigadores acerca de la juventud, y los y las jóvenes

La juventud como campo de estudio, investigación e intervención surge ligada a las concepciones que se han realizado sobre la juventud y los jóvenes. Una de ellas es la realizada por Muñoz (2010) sobre los enfoques derivados de la mirada integradora de la juventud, más allá del ciclo vital y de las acciones sectoriales; a partir de lo cual se ve a la juventud y los jóvenes como:

- Actores estratégicos del desarrollo. Considera a los jóvenes como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, a través de su participación protagónica en la modernización económica, social y política de sus países; desde esta mirada las políticas públicas de juventud deberían enfocarse en el presente de los jóvenes como protagonistas, y no centrarse en su preparación para el desempeño de roles de adultos en el futuro (Muñoz, 2003 en Muñoz 2012).

Esta visión vincula a los jóvenes al desarrollo local mediante las políticas de juventud dando énfasis a una mirada de carácter generacional, sin embargo, hace funcionales a los jóvenes al sistema productivo dejando de lado la complejidad de la sociedad y especialmente de las juventudes.

- Sujetos de políticas afirmativas. Que reconocen la nueva condición juvenil ya no como un periodo de transición hacia la edad adulta sino como una nueva etapa plena de la vida con características propias como: autonomía, movilidad, experimentación, creatividad, ciudadanía, iniciativas solidarias, protagonismo asociativo.

Sin embargo Muñoz (2010) plantea que este enfoque resulta válido en países con ciertas condiciones de desarrollo, ya que situaciones de pobreza, exclusión, inequidad y violencia, no permitiría el mismo desarrollo para todos los jóvenes.

- Sujetos de derechos. Tiene que ver con una perspectiva constitucional y de garantías asociadas al reconocimiento, la democracia y el ejercicio pleno de la ciudadanía. “En este enfoque las condiciones materiales y el cambio en las relaciones sociales son la base para el ejercicio pleno de la ciudadanía civil, política, económica, social y cultural, que en conjunto conforman el sine qua non de la dignidad humana” (Muñoz, 2012, p.59).

Ello implica que las intervenciones estén orientadas a generar las condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía de los jóvenes; lo anterior “sobre tres pilares básicos, integrales e interdependientes: derechos, deberes y garantías; plena democracia y participación ciudadana; y autonomía territorial” (Muñoz, 2012, p.59). Este enfoque tiene adicionalmente el reto de superar situaciones de pobreza, inequidad, debilidad institucional, corrupción entre otros elementos que pueden asociarse al ejercicio de la ciudadanía.

Estos elementos permiten entender la complejidad de las realidades juveniles, sin embargo Muñoz (2012) resalta que “las especificidades locales de los jóvenes impiden plantear políticas universales e indiscriminadas” (p. 57), sin desconocer la importancia de los aspectos de carácter étéreo y bilógico, hace visible que limitar la mirada a estos dos aspectos simplifica el análisis y deja por fuera aspectos mencionados como el contexto, las relaciones interpersonales, condiciones de género y etnia y condiciones socio económicas que rodea los jóvenes.

Para complementar las visiones anteriores, Escobar (2004) plantea que “los nombramientos de los-as jóvenes en la academia, los medios de comunicación, las industrias culturales, entre otros, producen discursos que configuran imágenes que son variadas y obedecen a intencionalidades diferentes” (p.166), es decir, la forma de acercarse y entender a las y los jóvenes depende del interés de la persona o sector que los estudia, por lo que preguntarse por la juventud es analizar posiciones, jerarquías, posesiones. En este sentido las nociones de juventud están marcadas por quienes las producen. “Ser joven en Colombia es también un asunto de representaciones, imágenes, categorizaciones y problematizaciones, de órdenes de significación, que desde el saber experto se proponen a la sociedad”. (Escobar, 2004. P. 168). El Estado del arte realizado por Escobar et al (2004) identifica las principales nociones frente a las cuales se ha estudiado a los jóvenes, o como lo plantea el informe Miradas diversas del sujeto joven, a continuación se hace una breve referencia a las mismas:

El joven como el *sujeto vulnerable y en riesgo*, vulnerabilidad o riesgo dado por diversas condiciones, situaciones o comportamientos que centran la mirada a situaciones como pobreza, delincuencia, violencia, embarazo adolescente, enfermedades, consumo de sustancias psicoactivas; algunas de estas situaciones adicionalmente relacionadas con cuestiones de clase social. Desde esta visión los jóvenes son vistos como desprotegidos o excluidos social, económica y políticamente y deben ser sujetos de intervención no solo porque ameritan atención especial sino por el riesgo que pueden convertirse para la sociedad, en este caso las políticas tienen un énfasis sectorial.

El joven como *sujeto peligroso*, esta visión está relacionada con la anterior en la medida que lo ve como peligroso, pero especialmente hace referencia a aquellos vinculados a la insurgencia y el narcotráfico, a partir de la cual los estudios están centrados en indagar y entender las causas de esta vinculación dentro de las que se encuentran la marginalidad, la pobreza, la falta de oportunidades y las políticas públicas se orientan al control, la corrección y la prevención.

El joven como *motor del cambio social*, desde la perspectiva de cambio social el joven es visto como posibilidad de un mejor futuro, transformación y esperanza, mediante su participación e incidencia en procesos políticos tanto en lo nacional como en lo local, "*Dicha imagen aparece estrechamente relacionada con la participación en espacios democráticos, con la asociación en redes sociales y específicamente con la organización juvenil; esta última, no es asociada con los mecanismos tradicionales de participación, sino más bien con la acción cotidiana como ejercicio de la ciudadanía*" (Escobar, 2004. P. 172). El joven ya no solamente es sujeto de intervención, sino actor social y sujeto político y participativo. Desde esta visión, para la política pública el joven es actor estratégico del desarrollo, su participación es fundamental para el cambio social

por su papel crítico, activo y propositivo, en donde otra línea de los estudios hace énfasis en las expresiones culturales y artísticas.

El joven *como sujeto en búsqueda de identidad*, esta visión se asocia a la idea de adolescencia como etapa de crisis, incertidumbre, maduración y afirmación personal, asociada a la idea de tránsito de la niñez a la madurez; en este caso la búsqueda de identidad se da especialmente por dos vías: una la participación en grupos de pares que les permite identificarse con unos intereses y diferenciarse de otros; y otra el consumo especialmente de tecnología.

El joven *adscrito a culturas juveniles*, este caso va más allá de la participación en agrupaciones o colectivos, e implica una postura frente a la vida y el contexto, “En tal dirección, estas formas de agrupación permiten al sujeto joven, mediante significaciones, prácticas, lenguajes y estéticas, resistirse a los procesos propios de la cultura hegemónica y al orden establecido” (Escobar, 2004. P. 174). A partir de esto los jóvenes tramitan los conflictos con diferentes expresiones culturales, que les permite diferenciarse tanto de los adultos como de otros jóvenes.

El joven *perteneciente a un grupo de edad*, esta es la noción más común que delimita la población por grupos de edad, que adicionalmente se relaciona con una serie de características físicas, biológicas y su participación en los ámbitos educativos y laborales; en consecuencia su estudio se relaciona con temas como nivel educativo, deserción, empleo y desempleo juvenil.

El joven como *sujeto de derechos*, esto hace referencia a la existencia y reconocimiento de disposiciones nacionales e internacionales que consagran una normatividad respecto a los derechos de las y los jóvenes, Escobar (2004) plantea que “ser sujeto de derechos tiene una doble connotación: por un lado, tiene que ver con la construcción de condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía; y

por el otro, con el establecimiento de garantías sociales e institucionales para el respeto y el cumplimiento de sus derechos fundamentales” (p.176).

En resumen, de acuerdo a la mirada de los investigadores, las nociones de juventud se pueden agrupar entre aquellas que ven al joven desde:

- El riesgo, la vulnerabilidad que requieren atención especial.
- Con características específicas que busca la expresión de su grupo o cultura
- Su papel como actor de cambio que ejerce su ciudadanía, es sujeto de derechos y participa en la transformación social

Estas diferentes formas de ver a los jóvenes se pueden entrelazar en los estudios y por ende en las políticas de juventud existentes.

Dentro de los principales temas más estudiados, Escobar et al (2004) identifica como los más reiterativos: la adolescencia, la moratoria social, la generación (en el sentido de conflicto generacional), la cultura juvenil y subjetividad juvenil.

El estado del arte realizado por Escobar (2004), permite identificar igualmente algunos vacíos en los estudios de la juventud, dentro de los cuales se identifican la no existencia de una visión integral de la juventud, ni contextualizada, la característica generalizada en estudios fragmentados de acuerdo a intereses específicos, de carácter descriptivo y que pretenden generalizar análisis macro a situaciones locales, hay desconocimiento de algunas realidades juveniles como jóvenes de estratos medios o rurales, mujeres jóvenes u otras formas de diversidad social y sexual, al igual que la relación jóvenes y formas familiares; política pública.

b. Las juventudes vistas desde las Políticas Públicas de América Latina, Colombia y Cundinamarca.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, el tema políticas públicas de juventud han venido adquiriendo fuerza e importancia, esto se ha dado de manera diferente tanto en los países de América Latina, como al interior de Colombia; este avance diferencial se ha dado tanto en términos de especificidad con respecto a la población juvenil como con respecto a su implementación.

Al respecto, el estudio realizado por Rodríguez (2013) sobre *Enfoques de juventudes en América Latina y el Caribe: transversalidad, integralidad, sectorialidad*; permite identificar algunos hallazgos y retos frente a las políticas de juventud y la forma como se ven las juventudes desde estas políticas.

En los diferentes países de América Latina, se destaca la existencia, por un lado de políticas sectoriales y temáticas relacionadas con las y los jóvenes con desarrollos e inversiones importantes; y por otro, políticas más específicas con respecto a la población juvenil con menos fuerza e inversión. El carácter generalizado de las políticas públicas enfocadas hacia la juventud de los últimos años en los países latinoamericanos han estado concertadas a la educación, salud, campo laboral y violencia social, pero en la mayoría de estos países estas políticas han obedecido a una lógica dominante que no tiene en cuenta a los jóvenes y sus lógicas, foco de la misma, por lo cual no se ha logrado una salida por este vía: implementación de “mano dura” pedagogía estricta y incentivos a la contratación juvenil.

Todo lo anterior nos lleva a tener en cuenta contradicciones a las que se enfrenta la sociedad y el Estado al pensar en políticas públicas juveniles, siguiendo al autor se señalan al, menos dos contradicciones que alertan, ellas son:

- La disputa de qué enfoque prima en la política: enfoque de derechos juveniles, enfoque de riesgos juveniles o el enfoque de los jóvenes como actores. Lastimosamente el último es el que menos se tiene en cuenta, es casi un legitimador de los dos primeros; mientras que la creación de campos en estamentos políticos de discusión se abren, para los jóvenes se cuestiona la oportunidad juvenil en lugares de decisión por falta quizás de experiencia o la creencia que son los adultos los que guían el camino de los jóvenes.
- Las políticas públicas se mueven entre jóvenes integrados y jóvenes excluidos en disputa. Responder a los jóvenes incluidos en la asignación de recursos o aceptar jóvenes excluidos. Los jóvenes son sujetos políticos activos, es decir que tienen la capacidad de impulsar y lograr cambios sociales, pero la importancia de este grupo social no es su capacidad, es el ejercicio de la misma.

El autor señala que se hace necesario entonces la inserción de los jóvenes en el actuar público, donde puedan tener voz en las políticas que los van a guiar y acoger como lo son consejos de políticas públicas de juventud, comisiones parlamentarias de juventud entre otros, siguiendo el ejemplo de Brasil, en donde el consejo nacional de juventud “realiza (además) instancias colectivas de encuentro, con el formato de Congresos de Juventud (Rodríguez, 2013. p. 10).

Adicionalmente, Ernesto Rodríguez en su trabajo compartido de políticas de juventud en América Latina, plantea un conjunto de escenarios futuros y retos:

- **Riesgos, inercia y límites en los enfoques de riesgo:** Existe una apatía juvenil hacia la elitización de la política, sea esta estatal o sindical, por lo cual, la presente generación juvenil desarrolla sus propias lógicas con el fin de no caer en la masificación y final exclusión de las organizaciones ya existentes. La

respuesta callejera es la salida de los jóvenes de América Latina, combinada con expresiones artísticas y de amistad. El amor toma un lugar importante en el inconsciente colectivo juvenil.

- **Bonanza económica:** El ascenso económico actual de los países latinoamericanos podría ayudar a invertir más y mejor en los jóvenes y en políticas sociales para los mismos aunque no ha sucedido hasta el momento.
- **Fortalecimiento de la democracia:** alzar las banderas de legitimidad y transparencia creando instancias de participación juvenil y pudiendo incorporar acciones como votos optativos desde los 16 años y cuotas de jóvenes en partidos políticos.

Para los anteriores escenarios, Ernesto Rodríguez (2013) plantea que se necesitan desde lo gubernamental definir prioridades para acciones en la política pública. Primeramente, una política de inserción laboral juvenil que rechace la flexibilización laboral y subempleo. Para ello es básico crear un acceso de educación de alta calidad que no permita la flexibilización laboral juvenil. Para la universalización de la misma fomentar educación pública y así construir bases de paz, con restricciones a una política neoliberal.

De igual forma es necesario hacer frente a la problemática de embarazo adolescente, siendo más abierta y comprensiva, una política de educación sexual en escuelas públicas y privadas.

En general, por medio de la participación juvenil estatal e incorporación de jóvenes en instituciones públicas Rodríguez (2013) cree, es posible prevenir la violencia arraigada en los imaginarios sobre los jóvenes.

c. Situación de los Jóvenes en América Latina, Colombia y Cundinamarca

Diferentes estudios muestran como en América Latina la juventud vive hoy una realidad compleja que se mueve entre la marginalidad, exclusión, violencia, falta de trabajo decente y limitación de espacios de participación, pero al mismo tiempo se percibe en los últimos años un aumento en la inversión orientada a este grupo poblacional buscando aportar a la transformación y desarrollo de los países.

Lo anterior está asociado al papel y la situación de los jóvenes, el Informe sobre la Juventud Mundial 2007, hace referencia a las oportunidades y al mismo tiempo los riesgos que ofrecen los jóvenes a sus países; “Las posibilidades son enormes, pues muchos países tendrán una fuerza de trabajo más extensa y calificada, y un menor número de dependientes. No obstante, estos jóvenes deberán recibir una preparación adecuada que les permita crear y encontrar buenos empleos” (Banco Mundial, 2008).

En términos demográficos, el proceso de transición demográfica² por el que pasa América Latina se presenta de manera diversa, para este caso el paso entre el inicio de la reducción de la mortalidad y la disminución de la fecundidad generó un período relativamente corto de rápido crecimiento poblacional a mediados del siglo XX, generando cambios importantes en la estructura poblacional de la región (Cepal. 2008).

Colombia junto con Brasil, Costa Rica y México se encuentran en la etapa de transición avanzada caracterizada por que tienen “tasas globales de fecundidad bastante elevadas hasta mediados de los años sesenta, pero avanzaron

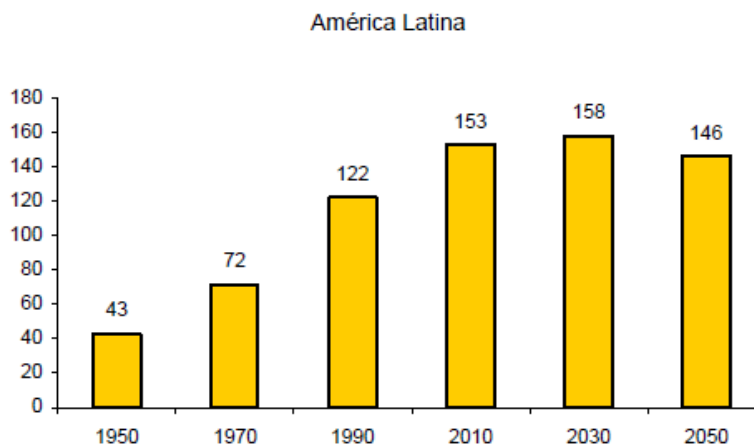
² “transición demográfica”. Trátase de un proceso relativamente largo, que parte de un estado inicial con altas tasas de mortalidad y fecundidad, para arribar a una situación final en que estos indicadores son significativamente más bajos. En ambos estadios la tasa de crecimiento poblacional es baja, sin embargo, en el transcurso del proceso suele incrementarse primero, como consecuencia de la caída en las tasas de mortalidad, para luego disminuir por efecto de la reducción en las tasas de fecundidad

rápidamente en su descenso, de tal modo que se redujeron a la mitad o menos hacia fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 (Cepal, 2008). En términos generales, “América Latina ha experimentado un proceso considerablemente más rápido de transición demográfica en comparación con la experiencia de los países actualmente industrializados (CEPAL/CELADE/BID, 1996 en Cepal, 2008),

En este marco se presenta el llamado bono demográfico³ que genera una serie de ventajas y retos para los países, y que se da de manera distinta en cada uno de los países de acuerdo a sus condiciones, características y decisiones; lo que plantea a los gobiernos la necesidad de tomar medidas para mejorar la educación y las capacidades de la población juvenil.

Gráfica 2.

AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA: POBLACIÓN JOVEN (15 A 29 AÑOS), 1950-2050
(En millones de personas)



Fuente: CELADE, Estimaciones y proyecciones de población, 2007, en Cepal, 2008)

³ El bono demográfico hace referencia a una fase en que el equilibrio entre edades resulta una oportunidad para el desarrollo. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación a la segunda. Una mayor proporción de trabajadores no solo representa una reducción del gasto en personas dependientes, sino que tiende a impulsar el crecimiento económico a través del incremento en el ingreso y la acumulación acelerada del capital.

La CEPAL muestra algunas proyecciones que permite ver cómo será la distribución poblacional de la juventud, “Hasta 2010 América Latina concentrará más población joven en el grupo de menor edad, de 15 a 19 años, seguido del de 20 a 24 años. En 2030 se proyecta un mayor equilibrio entre los diferentes segmentos, y en 2050 una concentración ligeramente mayor en el grupo de más edad (25 a 29 años).

Con respecto a la educación en los jóvenes de la región, el Banco Mundial indica “que la tasa de inscripción neta para la escuela primaria en América Latina llegó al 95%, más alto que el promedio global de los países en desarrollo, que se ubicó en el 85%” (Banco Mundial, 2008).

Con respecto al tema de género, “Para la mayoría de los países, la brecha de alfabetización es de menos de dos puntos porcentuales. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Venezuela, las tasas de alfabetización son más altas para las mujeres jóvenes que para los hombres jóvenes”. Sin embargo, el mismo informe plantea que “las mejoras en la educación de las niñas no han conllevado a mejores oportunidades de empleo para las mujeres jóvenes” (Banco Mundial, 2008).

En el tema de empleo los indicadores muestran que esta es una situación crítica, generada, entre otras cosas, por la brecha entre el proceso educativo y el acceso y desempeño laboral, “En la última década, la inserción laboral de los jóvenes se ha caracterizado por un mayor grado de exclusión y precariedad con respecto a las condiciones de trabajo que enfrentan los adultos”. (Cepal, 2008, p.51)

Por otra parte, la OIT indica que “dos de cada tres jóvenes en América Latina trabajan en actividades informales, en las que frecuentemente la remuneración es menor que el salario mínimo y sin la cobertura de la seguridad social. ... En

términos de ingresos, un joven gana el 56% de lo que gana un adulto promedio”. (Banco Mundial, 2008).

La situación de los jóvenes en Colombia no es ajena a este contexto, para el año 2015 según el DANE (2015) se calcula poco más de 12 millones de jóvenes entre los 14 y los 28 años de edad, que corresponde a un 26% de la población total⁴. En cuanto al Mercado Laboral de la Juventud, el DANE reporta que la tasa de desempleo juvenil para dic de 2014 llegó al 16% (2015).

En el tema educativo, el Ministerio de Educación reporta que para el 2012 de una población aproximada de 4'354.649 jóvenes entre 17 y 21 años, la tasa de cobertura de educación superior era de 42,2%, sin embargo el mismo Ministerio plantea que para el 2011 solo 128.665 se registran como graduados de educación superior, si bien son datos de años diferentes, la brecha entre acceso a educación superior y graduados es muy grande. A lo anterior se suma los datos de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, según el DANE para el año 2013 este representaba aproximadamente 2'484.000; mostrando un panorama complejo para la población juvenil con respecto a la posibilidad de contar con oportunidades de formación y acceso a empleo de calidad y buenos niveles de remuneración.

En el tema de salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (2015) reporta para el año 2014 un total de 11'906.547 afiliados al sistema, sin embargo algunos estudios sobre la situación de salud de los adolescentes muestran que “El sentido de invulnerabilidad y las conductas exploratorias favorecen el consumo de sustancias tóxicas (alcohol, 65%, y tabaco, 35,8%), la precocidad sexual (embarazo, 21%) y la falta de autocontrol”; adicionalmente se evidencia como “la violencia, los accidentes, el suicidio y las alteraciones de la salud sexual tienen gran repercusión en la vida de jóvenes y familias”. (Alba, 2010, p.29); elementos

⁴ La población total Colombiana para 2015 según DANE es de 48'116.077. <http://www.dane.gov.co/>
Recuperado 2 mayo de 2015.

que muestran que más allá de la afiliación, el tema de salud de los jóvenes requiere atención especial, a esto se suma la falta de información de los jóvenes por encima de la adolescencia que es en donde se centran los estudios.

A este contexto, se suman situaciones específicas como la violencia, el Banco Mundial (2008) “en Colombia el homicidio de jóvenes es el más alto en la región: en el país mueren 213 jóvenes por cada 100 mil habitantes, cifra que reduce las expectativas de vida y contrasta, por ejemplo, con Chile, donde ocurren, en promedio, 5,4 crímenes, y muy superior a la tasa de América Latina, que llega a 69 por cada 100 mil habitantes”. Para el año 2014 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF) reporta 5.577 homicidios de personas jóvenes, siendo los hombres los más afectados con el 91% del total. El mismo Instituto reporta 637 casos de suicidio, 64.011 casos de violencia interpersonal y 29.029 casos de violencia intrafamiliar en jóvenes entre 18 y 28 años para el 2014.

En términos generales, los datos permiten ver como los jóvenes en Colombia están en una situación de déficit frente a algunos de sus derechos en tanto el acceso a oportunidades es escaso y con ello la garantía de derechos interferida negativamente.

Para el caso de Cundinamarca, en términos demográficos se resalta el comportamiento de la pirámide poblacional del departamento que varía entre 1985 y 2012, muestra una tendencia al envejecimiento progresivo de la población y aumento de la proporción de personas menores de 15 años, dado que en 1985 esta representaba el 33,8%, en tanto que en el 2012 es de 45,4%. En el rango de 15 a 29 años la población pasó del 29,7% en 1985 al 43,9% en el 2012; para el rango de 30 a 54 años los habitantes del departamento pasaron del 24,8% en 1985 al 50,1% en el 2012. La tendencia observada respecto de la tercera edad tiene que ver con que la población mayor de 65 años que para el año 1985

representaba el 5,8%, mientras que en el 2012 es de 12,0%. Además, el género femenino al tener una mejor esperanza de vida, tiene una representatividad del 53,9% en el conjunto poblacional en el rango de edad de los adultos mayores. Lo anterior indica que hay un cambio relativo en el progresivo envejecimiento poblacional, donde se percibe también el fenómeno de “feminización de la vejez”. (Gobernación de Cundinamarca, 2012, pág. 6)

En Cundinamarca, para el año 2015 según el DANE⁵ (2015) se calcula alrededor de 720.778 jóvenes (14 a 28 años) 27% de la población total del Departamento. Estos jóvenes se encuentran concentrados en las provincias más cercanas a Bogotá situación asociada el tema de acceso a educación superior e ingreso al mercado laboral.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reporta para Cundinamarca en el año 2014: 39 casos de suicidio en jóvenes, 4.039 casos de violencia interpersonal y 2.002 casos de violencia intrafamiliar donde están directamente involucrados jóvenes entre 18 y 28 años. En temas de pobreza, según el DANE, Cundinamarca es uno de los cinco departamentos que menor porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas exhibe para el 2012, siendo las provincias más pobres la de Rionegro, Medina y Bajo Magdalena.

d. Jóvenes, Ciudadanía y Derechos Humanos. La Ciudadanía juvenil

El mundo globalizado trae consigo la imperiosa necesidad de reconocer las diferencias de identidades culturales al mismo que se hacen evidente múltiples formas de inequidad y exclusión, situación de la cual los jóvenes no son ajenos;

⁵ El dato de la población juvenil de Cundinamarca es consultado en la página de JOACO con fuente del DANE el 2 mayo de 2015.

con lo que aumentan las presiones y los logros orientados a la afirmación cultural y al conocimiento y ejercicio de los derechos sociales y económicos.

Hablar de ciudadanía y especialmente de ciudadanía juvenil en contextos actuales caracterizados por la diversidad, impone la necesidad de adoptar una especie de “justicia política (...) que la pluralidad de doctrinas razonables pudiera aceptar y suscribir”. Lo anterior a partir de dos premisas,

- a. “todas las personas, por ser humanas tienen igual dignidad y valor, (...) y
- b. la fuente primaria de dichos valores son dos poderes morales: la capacidad para tener una concepción de la vida buena y perseguirla a partir de la deliberación sobre fines y medios (racionalidad) y la capacidad de una cooperación social equitativa (razonabilidad). Estos dos poderes configuran al ciudadano. (Rawls, 1996, p.94 en Calvo de Saavedra, 2012, p.201).

Lo anterior incide en la formulación de políticas públicas que deben estar orientadas por enfoques de equidad y ciudadanía; a partir de los cuales se puedan generar igualdad de oportunidades educativas, de empleo, de acceso al bienestar personal, así como de participar en decisiones y en el espacio público; acceso a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana, a estilos de vida saludables, conocimiento e información y a redes de apoyo social.

La Cepal (2000) plantea que las personas no somos “igualmente desiguales”, es decir, que enfrentamos diferentes desigualdades e inequidades y lo hacemos de manera distinta; por lo que es necesario promover dos criterios: por un lado uno “sistémico que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas, para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro, un criterio sinérgico, según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros” (p.168).

Es sobre esta premisa que el concepto de ciudadanía cobra importancia, en la medida que “Una distribución más justa en el ejercicio de la ciudadanía permite que los sectores excluidos tengan mayor presencia en las decisiones políticas y da más viabilidad al pleno ejercicio de los derechos sociales y culturales, lo cual también redundaría en mayor bienestar social y mejor calidad de vida”. (Cepal, 2000, p. 168).

“La igualdad simbólica (inmaterial) presente puede constituir el medio privilegiado para lograr una mayor igualdad material en el futuro. La mayor equidad en la educación, en el acceso a la información y el conocimiento, en la capacidad de comunicar mensajes a distancia y en el poder de influir en las decisiones tiene efectos positivos sobre la igualdad material en el futuro (equidad en cuanto a ingresos, productividad, movilidad social)” (Cepal, 2000, p. 168).

Se establece entonces una relación estrecha entre exclusión y ciudadanía, y entre igualdad, equidad y la ciudadanía; lo anterior debido a que la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, si bien la ciudadanía promueve el ejercicio de derechos; por otro lado pone en evidencia otras formas de inequidad, en la medida en que:

“incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático y de las nuevas formas de gestión y asociación, entonces los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía, y son quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingresos dignos y empleos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales, de disponer de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas” (Cepal, 2000, p. 168).

Dentro de estos grupos “excluidos” se encuentran las mujeres tradicionalmente afectadas por su condición de género, los grupos étnicos, los grupos adscritos a

determinado territorio (urbano con situaciones de inseguridad, rural), lo que sumado al ser joven ubican a este grupo poblacional en una situación de especial atención; al respecto la Cepal plantea que “ser niño o joven en un barrio marginal urbano o en zonas rurales dispersas plantea perspectivas muy inequitativas si se compara con serlo en otros barrios u otras zonas” (2000, p. 171).

La ciudadanía se ha entendido como “la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás” (Cepal, 2000, p. 171). Derechos dentro de los cuales se reconoce la participación en las decisiones públicas, los denominados derechos económicos, sociales y culturales, relacionados con los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación; entre los que se incluyen los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social y otros.

El desarrollo de políticas democráticas implica el fortalecimiento de los derechos orientados a promover y garantizar la participación en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado; para el caso de los jóvenes se trata de generar procesos educativos y sociales, estrategias, marcos normativos e institucionales que garanticen la participación de las y los jóvenes en las decisiones que los afectan.

“No obstante, la institucionalización de la democracia, si bien tiende hoy a girar en torno a la idea de ampliar los ámbitos de acuerdos y generar mecanismos pacíficos para procesar los desacuerdos, se estrella contra la falta de presencia pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población” (Cepal, 2000, p. 171). Aquí se agrupan en este caso los jóvenes que tienen menos posibilidades de acceso a la información, el poder, la educación; así como aquellas que no se sienten representados por los grupos políticos.

Al mismo tiempo, surgen otras formas de ciudadanía en contextos de información y nuevas tecnologías, que implica la posibilidad de las personas de participar en condiciones de igualdad frente al acceso comunicativo, “Un ciudadano en una sociedad de la información y la gestión es aquél que dispone de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización” (Cepal, 2000, p. 172).

La base de la democracia y de la ciudadanía esta entonces no solo en la existencia de instituciones sino en el acceso y uso del conocimiento, la información y la comunicación, para lo cual es necesario el desarrollo de una serie de destrezas que además deben estar actualizándose constantemente, estas destrezas se convierten en un activo para el ejercicio de derechos y para el acceso a mejores oportunidades, elemento fundamental en el caso de los jóvenes.

En este aspecto, la educación se convierte en herramienta esencial para el desarrollo de competencias que permitan el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo Martha Nussbaum planea una crisis en la educación actual que está orientada e influenciada de manera importante por los modelos de desarrollo asociados al crecimiento económico y la educación ligada a la productividad, por lo que propone un modelo alternativo junto con Amartya Sen que hace énfasis en las artes y las humanidades y es el enfoque de capacidades. (2010, en Calvo de Saavedra, 2012, p.210). Desarrollo de capacidades que va más allá del conocimiento, e implica el desarrollo de capacidades individuales o sociales y la existencia de oportunidades que permitan su ejercicio. Estas capacidades deben permitir el desarrollo de procesos de cultura ciudadana, entendida “como el reconocimiento del otro y de culturas como diferentes en su diferencia y a la vez capaces de orientar su vida civil a partir de mínimos normativos razonables que fortalezcan la democracia” (Nussbaum, 2010, en Calvo de Saavedra, 2012, p.199).

Finalmente, la Cepal plantea que la “exigibilidad de los derechos sociales, como condición de ciudadanía, debe apuntar a hacer posible la complementariedad entre igualdad y libertad” (2000, p.173), es decir, que el ejercicio de algunos derechos como educación, trabajo y salud disminuyen desigualdades preexistentes como pobreza. Sin embargo la misma entidad manifiesta que estos derechos no surgen de manera espontánea y deben estar acompañados de desarrollos normativos y de manifestaciones concretas de los grupos sociales.

Es así como los avances en el desarrollo de los países debe reflejarse en mejorar y mantener condiciones sociales como acceso a mayores niveles de bienestar, educación y de oportunidades para todos los ciudadanos. Así, “la ciudadanía no es sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad” (Cepal, 2000, p. 174). Adicionalmente el concepto de ciudadanía trasciende de la idea básica de participación a la de exigibilidad de derechos no solo individuales sino colectivos.

Es ciudadano al ejercer el legítimo reclamo de sus demandas, es ciudadano como beneficiario de la acción pública del Estado, pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales (y ahora, globales) y al fortalecer la red social que integra. (...) la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. (Cepal, 2000, p. 175).

Esta forma de entender la ciudadanía en el caso de los jóvenes implica, por parte del Estado la generación de las herramientas e instancias necesarias para garantizar la participación de los jóvenes así como las condiciones de bienestar y desarrollo necesarias; y por parte de los jóvenes, participar por medio de las instituciones y mecanismos existentes, a fin de que sus intereses se reflejen en los temas públicos y en la construcción de consensos; así como el posicionamiento de sus propias formas de expresión, de participación y de ejercicio ciudadano.

e. Políticas Públicas: Análisis de las políticas y su sentido en el desarrollo

i. ¿Qué es una Política Pública?: características

Las intervenciones estatales han adquirido importancia posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el marco del llamado Estado de Bienestar diferentes disciplinas se empezaron a interesar por la *acción pública*. Sin embargo, el origen del concepto de política pública se puede remontar a la segunda parte del siglo XVIII, Roth (2014) menciona que Von Justi propuso “principios de acción para velar por los individuos que viven en sociedad y consolidar la vida cívica” (p.34) sin embargo en este momento estas acciones tenían la finalidad de reforzar el poder del Estado. Posteriormente, el concepto de política pública fue evolucionando, incluyendo elementos relacionados con sus límites, sus formas y sus métodos, inicialmente más en relación con la economía política.

Actualmente, la definición en español de política pública presenta una dificultad semántica ya que existen por lo menos tres formas de entenderla o de uso del término “*política*”; Roth lo describe de la siguiente manera, “Primero *la política* es concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, polity en inglés. Segundo *la política* es la actividad de organización y lucha por el control del poder, politics en inglés, Y finalmente, *la política* es designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, policy en inglés” (2014, p.35).

La idea o el concepto de política pública se relaciona principalmente con el término “policy”: designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas; es decir la priorización de situaciones a abordar y la definición de acciones, recursos y responsables para poderlas solucionar, proceso acompañado de voluntad y compromiso de las autoridades territoriales en el desarrollo de los planes, programas y estrategias definidas alrededor del tema de juventud en los

municipios de seleccionados. En esta medida el concepto de “policy” conjuga la relación entre la producción normativa de las instituciones y la acción administrativa de las mismas y de otros actores relacionados con el llamado “ciclo de la política” que reúne los procesos de elaboración, decisión, implementación y evaluación de las acciones desarrolladas.

Al reconocer la interacción de los diferentes elementos relacionados con *la política*, señalados anteriormente y sin el ánimo de obviar la diversidad de conceptos existentes, se pueden entender por la política pública como “el conjunto de elementos y procesos que con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto de orden social” (Roth, 2014, p. 36).

Así mismo, *“las políticas públicas, (pueden ser) entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales”* (Roth, 2003, p.115)

Sin embargo, existen diferentes autores y definiciones del concepto de política pública de acuerdo a los enfoques de cada uno; Roth (2014) recoge algunos de ellos de la siguiente manera: Laswell (1992) por ejemplo hace referencia a las elecciones más importantes de la vida; para Heclo y Wildavsky (1974) política pública “es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”; para Meny y Thoening (1986) se define como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”; para Dubrick (1983) 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”, Hogwood (1984) incorpora en su definición un elemento importante que es la existencia de

la subjetividad, por lo cual plantea que para que una política pública sea considerada como tal “es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”; para Muller y Surel (1998) la política pública “designa un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública”.

Estas diferentes formas de definir y entender el concepto de política pública plantea un panorama amplio tanto de objetivos, de procesos como de actores; la mayoría de estos planteamientos ubican la política pública como una forma de resolver problemas o atender temas de interés de algunos actores, en determinados contextos y de forma pública.

En este sentido, las políticas públicas son el lazo entre el Estado y la sociedad, el instrumento de concreción de sus objetivos, ya que la sociedad no se cambia por decreto; es necesario recordar que las políticas públicas como tal, tampoco cambian la sociedad: son los actores de estas quienes, por sus actividades, hacen uso de recursos que facilitan las políticas públicas. Éstas ofrecen un marco de acción y eventualmente recursos para la transformación social. Lo que lleva a considerar la política pública como un proceso que se desarrolla en forma cíclica y reiterativa: es el ciclo de política.

Roth (2014) plantea cuatro elementos esenciales que permiten confirmar la existencia de una política pública: “implicación del Gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones insatisfactorias; definiciones de objetivos y proceso” (p. 37).

La definición planteada por Roth (2014) recoge algunos de los elementos planteados hasta el momento:

“conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 1999, en Roth 2014, p.38)

Sin embargo es importante resaltar dos aspectos de las políticas públicas: uno que éstas no existen si no están ligadas a un tema, una causa o un campo de acción, y dos que la política en sí misma no resuelve las situaciones o problemas, que los resultados de las mismas se dan a partir de las transformaciones de los actores involucrados, en esa medida la política pública es una construcción social.

Por otra parte, el que un asunto o problema social se eleve a la posición de asunto público deriva en la movilización de recursos, voluntades y acciones para atender el asunto o problema en cuestión, en este proceso interviene un conjunto de acciones, recursos y voluntades intencionalmente dispuestos para resolver un asunto de interés público político, sin embargo para que las políticas públicas recojan de manera acertada las prioridades es necesario que la formulación de la misma se realice de manera amplia, contando con los diversos actores sociales interesados, obligados e involucrados, diríamos entonces de forma participativa y concertada.

Esta apuesta implica una valoración de múltiples escenarios y el reconocimiento de actores diversos que desde sus intereses y posiciones se sitúan social y políticamente para posicionar temas, intereses y prioridades; la identificación de estos elementos durante el proceso de toma de decisiones, de organización de las acciones, la disposición racional de recursos y la definición de responsables y responsabilidades hacen parte de un conjunto diverso de procesos asociados al

diseño o construcción de la política pública para su adecuada y razonable implementación y proyección.

ii. El Enfoque de análisis de política pública y su importancia en el desarrollo de la política pública.

Los procesos de análisis de las políticas públicas se han dado desde diferentes enfoques y modelos, sin embargo el “Ciclo de Política Pública”, pese a las críticas existentes; es un modelo vigente en la medida que “...sigue siendo una excelente puerta de entrada al análisis de las políticas públicas por sus cualidades pedagógicas y heurísticas, en particular para un público (aún) no especializado” (Roth, 2012, p. 90).

Gráfica 3. Ciclo de políticas públicas



Este modelo, también llamado “modelo secuencial” propone un énfasis particular a partir del estudio de cada una de sus fases o componentes, dentro de los que se encuentra: a) la definición del problema público y la puesta en agenda, b) la formulación de las soluciones, la toma de decisión o legitimación, c) la implementación y d) la

evaluación de las políticas. El análisis se realiza a cada una de sus componentes, para posteriormente unir todas las piezas.

Este modelo presenta ventajas y desventajas; dentro de las primeras se encuentran la posibilidad de profundización y entendimiento de cada una de las

etapas, y; dentro de las segundas se encuentra la tendencia a perder la visión de conjunto de integralidad. Con el marco del Ciclo de las Políticas Públicas, Roth (2014) hace un recorrido por diferentes modelos de acuerdo al enfoque orientador de sus promotores.

Los enfoques tradicionales y racionalistas, desde los cuales una forma de entender las políticas públicas son el “fruto de una negociación entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales involucrados” (Roth, 2014, p.91). Aquí se pueden ubicar los modelos de Redes de Política o Policy Networks.

Los enfoques neoinstitucionales privilegian el análisis en el estudio del papel de las instituciones (March y Olsen 1984 en Roth 2014), desarrollada por ejemplo en el Modelo de Elección Racional o Racional Choice que sugiere que las instituciones reducen la incertidumbre de los actores sociales, resalta la interacción entre intereses e instituciones a partir de la idea que “los individuos son los actores centrales del proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal” (Peters, 2003, en Roth, 2014, p. 96). Es decir, que el análisis de las políticas públicas tiene un énfasis en las relaciones e intereses de los que intervienen en el proceso. A este análisis se suma el postulado que “las instituciones deben cambiar para facilitar a los individuos la prosecución de sus intereses con mayor efectividad” (Roth, 2014, p. 96).

Igualmente se puede identificar en este grupo el modelo de Análisis y Desarrollo Institucional – ADI propuesto por Elinor Ostrom que a partir de la elección racional fortalece y centra su análisis en la existencia o identificación de “una arena de acción en la cual se interrelacionan actores individuales y colectivos en una situación que corresponde al arreglo institucional específico operantes para la política pública” (Ostrom en Roth, 2014, p.101).

Los enfoques cognitivistas que centran el análisis de las políticas públicas en el papel de las ideas o creencias, “existe así una competencia o lucha entre diferentes ideas o valores (sistema de creencias de Sabatier, referenciales de Muller, etc.) traducidos en argumentos o en relaciones causales, acerca de un problema, en un momento y lugar particular” (Roth, 2014, p. 104). Por lo que el análisis se concentra en los procesos de disputa o crisis frente a la definición de los problemas y de sus intervenciones.

El modelo de Advocacy Coalitions Framework (ACF) a partir del cual las “políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad, en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Sabatier en Roth, 2014, p. 104) proceso en el cual cobra relevancia las comunidades de política y el proceso de implementación como proceso de aprendizaje, comunidades que compiten entre ellas para influir en la toma de decisiones de política.

Los enfoques interpretativistas que favorecen la democratización de la experticia en políticas y da un peso importante a los contextos, los saberes locales y los argumentos de la ciudadanía, a partir de la construcción de escenarios de democracia deliberativa y participativa. Desde esta postura se “maximizan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos, y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad en la formación de las políticas públicas” (Roth, 2014, p 110).

Aquí se puede encontrar el marco de análisis narrativo de Emery Roe y el análisis deliberativo que reconoce una dificultad en los modelos convencionales en la medida que la complejidad de los problemas públicos debilitan el funcionamiento de las estrategias racionalmente definidas.

Los modelos referenciados, sin pretender ser una revisión exhaustiva, presentan un panorama de las posibilidades existentes para desarrollar procesos de análisis

de las políticas públicas desde diferentes miradas; por otra parte cada uno de estos modelos puede realizarse a partir del Ciclo de las políticas públicas, en una o en varias de sus fases.

Para el caso del presente trabajo, el proceso de análisis se centrará en la fase de la formulación; y dentro de la misma fase los aspectos que intervienen en ella; dentro de los que se pueden encontrar el proceso de toma de decisiones, el contar con la información necesaria, la claridad de la misma, el tiempo disponible.

Con respecto a la toma de decisiones y la legitimación del proceso, algunos aportes son los desarrollados desde los modelos de: *Decisión racional* (Laswell 1962) o racionalidad absoluta desde la cual para tomar una decisión hay una línea establecida: “primero, conocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos. Luego analizar todas las soluciones posibles, y finalmente, con toda la información en mano, escoger la solución y los medios más adecuados, es decir la decisión óptima” (Laswell en Roth, 2014, p.161). Este modelo presupone contar con toda la información, de ahí la dificultad de su implementación, ya que esta situación difícilmente se da en la realidad.

Posteriormente, Simon construye el modelo de Racionalidad Limitada (1983 en Roth, 2014, p. 163), que fue trabajado también por Meny y Thoenig (1992); se sustenta principalmente en la dificultad de contar con la información *completa* frente al problema y sus posibles soluciones, unida a los costos económicos y en tiempo que implica la consecución de la misma; la capacidad intelectual y cognitiva de los participantes en el proceso, en la medida que esta puede ser dispar en los diferentes actores o puede sesgar la decisión que se tome, dificultad de controlar la expresión de los intereses reales de todos los actores. Al respecto Simon (1983) plantea que “el decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta” (Simon en Roth, 2012, p. 164)

A lo anterior se suma la existencia de valores y objetivos ambiguos, la existencia de información incompleta o fragmentada, la existencia de simbolismos e intereses genera decisiones y políticas ambiguas o que no corresponde realmente a los problemas existentes, Meny y Thoenig (1992) plantean que “los actores suelen cambiar las percepciones de sus problemas para justificar ex post sus acciones” y “existen muy pocas reglas que estructuran el proceso de decisión” (Simon en Roth, 2012, p. 167).

Así mismo, el análisis de la formulación de políticas desde un enfoque de política económica centra la toma de decisiones en el análisis de los costos y beneficios, se plantea que los diferentes actores tienen un comportamiento básicamente egoísta, racional y maximizador de sus intereses, sin embargo surge la pregunta sobre los manejos de poder o las posibilidades de participación de los actores a los cuales realmente puede afectar la política.

Es decir que en los procesos de formulación además de ideas y opiniones frente a las situaciones objeto de la política, existen subjetividades que pueden incidir en el proceso, creencias, intereses ocultos que pueden generar la definición de objetivos poco claros por intentar responder a la diversidad de motivaciones.

Así mismo, se identifica la variable del tiempo como un aspecto importante, el tiempo disponible para el proceso de formulación e implementación y su relación de dependencia con los tiempos institucionales ligados a periodos de Gobierno; lo anterior hace referencia a dos aspectos, por un lado el criterio participativo y constructivo de la política, que implica recursos y metodológicas de elaboración colectivo, por otro la necesidad de contar con recursos, generalmente financiados por las instituciones de Gobierno que deben ajustar la ejecución de sus acciones a los periodos de gobierno; lo que incide directamente en la priorización y decisión de los temas de la política.

Desde el Incrementalismo, llamado también modelos de “ajustes marginales” o de “salir del paso”, las decisiones tomadas son producto de pequeños cambios a políticas, proyectos o decisiones anteriores, Lindblom “considera que las grandes decisiones sobre políticas son producto de dos elementos: el análisis y el juego del poder” (1999 en Roth, 2014, p. 165), así entendido, en el proceso realmente no se formulan políticas nuevas sino que se hacen pequeños ajustes a las existentes, por lo que en algunos casos no se da respuesta a los cambios importantes.

A partir de lo cual el análisis de las políticas públicas giran en torno a los mecanismos de persuasión que se suceden y los hechos que la rodean; y al análisis del poder otorgado por procesos electorales que inciden en las decisiones tomadas, por lo que la formulación final puede no responder a las necesidades o planteamientos de una comunidad sino ser producto de estas interacciones.

Igualmente importante es en manos de quien está la toma de las decisiones, en los casos en la que ésta se da por parte de representantes y políticos, Chevalier (2008) plantea que “La elección de representantes ya no aparece como la única fuente de legitimidad política” (p. 194), y a su vez, en un contexto complejo e incierto, la confianza en la experticia tecnocrática (y burocrática) de soluciones certeras se ha también desvanecido” (Roth, 2012, p. 177).

Por lo que se hace necesario la consolidación de espacios, estrategias y metodologías de deliberación pública y participación ciudadana que posibilite el reconocimiento de la diversidad de intereses ciudadanos y de actores. Este tipo de análisis pone peso en la participación de diferentes actores y la incidencia de sus opiniones en la decisión final.

El tema del papel de los actores en el proceso de la política pública, y dentro de ella en la fase de formulación; es analizada por Lindblom (1991) quien desde el

supuesto pluralista plantea “que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las participan muchos actores (p. 5).

Por su parte, Majone (1997) plantea que la política pública está hecha de palabras, por lo que la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de las políticas, “La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. (p.36). Es decir que el papel de los actores va más allá de ser beneficiarios de las decisiones de las instituciones, sino que son fundamentales en el proceso de definición de los temas que pueden incidir en su bienestar.

Por lo anterior el proceso de formulación implica un intercambio permanente entre diferentes actores y la búsqueda de consenso frente a determinados temas, en donde el papel de las instituciones no es imponerse sino convencer “Cuando reconocemos que el análisis de las políticas tiene menos que ver con la evidencia que con el proceso de argumentación, entramos en contacto con una antigua tradición filosófica que no define la racionalidad en términos instrumentales, sino como la capacidad de proveer razones aceptables para nuestras elecciones y acciones (Majone, 1997, p.59).

De otra manera, Kingdon con su propuesta de corrientes múltiples, resalta el papel importante de los actores en la medida que el proceso de agendación y formulación requieren “de ideas que fluyen entre los actores políticos implicados, comunidades, redes, think tanks, que comparten una preocupación común sobre un área de las políticas y que ponen en común en foros tales como congresos, eventos, reuniones gremiales, etc.” (Zahariadis & Allen, 1995 en Cruz, 2010 en p.11). En su planteamiento, -alrededor de la existencia de tres corrientes que están en flujo e interacción permanente, frente a las cuales en un momento determinado se abre una ventana de oportunidad que dan como resultado la

política-; se pueden identificar diferentes actores, con sus intereses, divergencias y posibilidades.

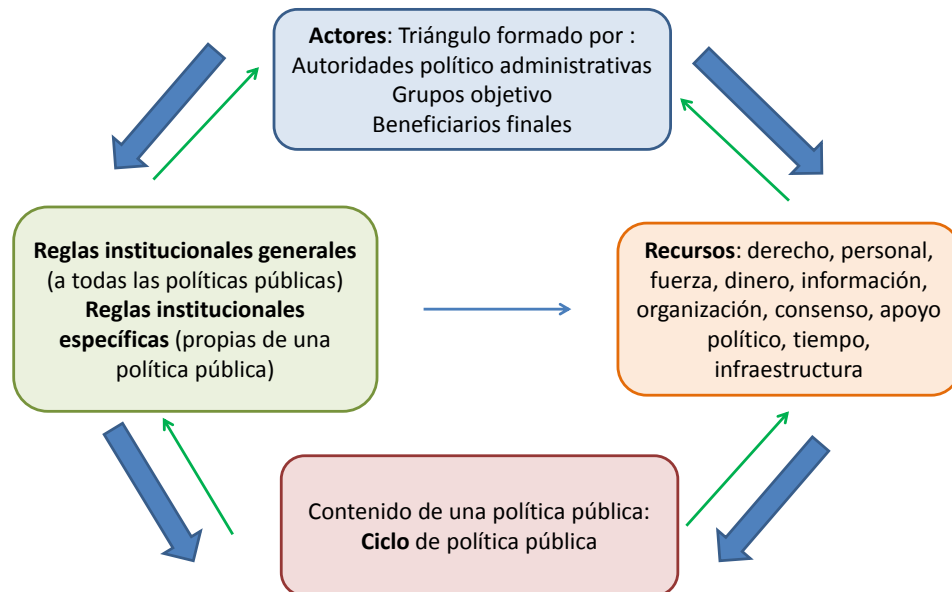
Sabatier (1999) desarrolló el marco de las coaliciones promotoras que reconoce el proceso de políticas como un proceso complejo y sistémico frente al cual *los participantes* deben prepararse para poder incidir, “En cada subsistema, los participantes están agregados en una o más coaliciones promotoras compuestas por miembros de organizaciones gubernamentales y privadas, tanto como investigadores, periodistas, directivos públicos, líderes de grupos de interés, legisladores etc.” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 en Cruz, 2010, p.13).

Los anteriores son algunos modelos y enfoques que permiten orientar el análisis del proceso de formulación de políticas públicas, sin embargo por el interés propio de este estudio frente a los factores facilitantes o limitantes de estos procesos, se selecciona el modelo de Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone por considerar que aporta criterios integradores para el análisis, como lo son la identificación del tipo de actores, recursos e instituciones pero adicionalmente la interacción entre estos elementos.

iii. Enfoque de análisis de políticas públicas de Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone

El apartado anterior permite identificar aspectos esenciales para el análisis de las políticas públicas y especialmente en la fase de formulación de las mismas; por su parte el modelo propuesto por Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone (2012) en su libro “Análisis y gestión de políticas públicas” recoge y articula diferentes corrientes y modelos teóricos que permite tener una mirada amplia al proceso de análisis pero al mismo tiempo aporta herramientas concretas y operativas para su estudio; las mismas que se pueden utilizar en cada una de las etapas del ciclo de las políticas.

Gráfica 4.. Las claves del análisis de políticas públicas



Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone (2012)

El modelo presentado centra su análisis en “el análisis de la conducta tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública” (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2012, p.31). Lo anterior implica entender que la acción pública es resultado de interacciones institucionales de autoridades político administrativas y grupos sociales, afectados positiva o negativamente de la situación a abordar.

Por lo anterior, “El juego de tales actores depende no solo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública” (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2012, p.31). Para lo cual es necesario tener en cuenta los factores que pueden facilitar como dificultar el proceso.

En el marco del modelo Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, (2012) se plantean una serie de preguntas frente al análisis de las políticas públicas; primero cuales son los elementos centrales que conforman o constituyen la política; segundo los

actores que intervienen, sus características, roles y relaciones; tercero, los tipos de recursos con que cuentan y como aportan al proceso; y finalmente las reglas institucionales generales y específicas que se suceden en el proceso de la política pública.

Con respecto a los elementos constitutivos de la política pública, el modelo de Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, (2012) propone tener en cuenta los siguientes:

- a) Solución de un problema público: este se plantea como lo que orienta una política pública, se resalta que este debe ser reconocido socialmente.
- b) Existencia de grupos-objetivo en el origen del problema: en la medida que las políticas públicas buscan modificar la conducta de grupos relacionados con el problema, ya sea interviniendo directamente sobre ellos o sobre el entorno.
- c) Una coherencia al menos intencional: en la medida que todas las políticas públicas cuentan con una base conceptual desde la cual espera actuar, ya sea “una teoría de cambio social” o un “modelo causal”; la importancia radica en la coherencia de la política al interior, es decir con sus propios planteamientos y su apuesta, como con políticas relacionadas.
- d) Existencia de diversas decisiones y actividades: la política pública por sí sola no establece todas las acciones necesarias para el cumplimiento de su cometido, pero si genera el ambiente para que éstas se den.
- e) Programa de intervenciones: teniendo en cuenta el punto anterior, la política si debe plantear unas intervenciones mínimas y concretas.
- f) Papel clave de los actores públicos: las decisiones tomadas tendrán efecto en la medida que quienes las toman y ejecutan son actores públicos.

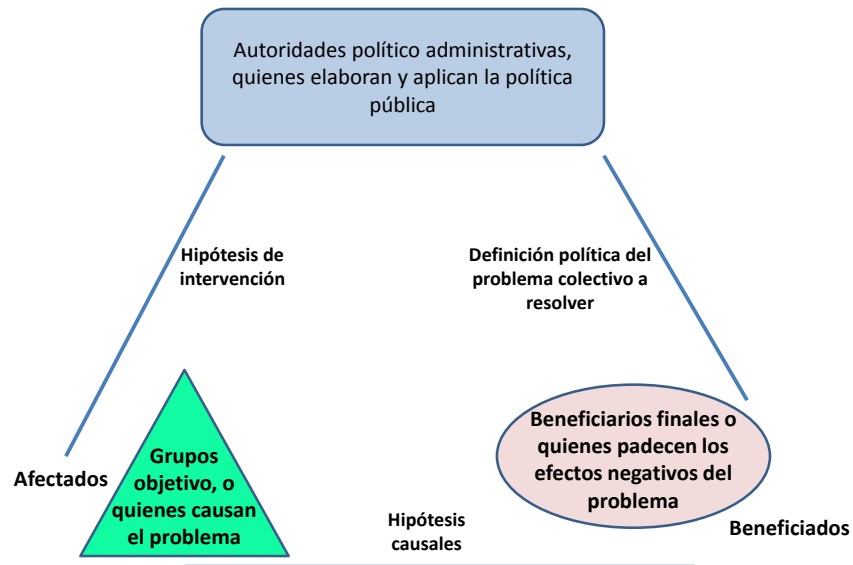
- g) Existencia de actos formales: las políticas públicas suponen la producción de actos que orienten el comportamiento de los actores relacionados con el problema a resolver; o si no hay actos formales.
- h) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: sin la obligatoriedad de ser coercitivas, las políticas públicas deben incentivar la acción.

El análisis de estos permiten iniciar una mirada de las políticas públicas, pero al mismo diferenciar las políticas de acciones puntuales o que como tal no se constituyen en política pública.

Con respecto a los actores, el modelo propone inicialmente una definición de actor que se entiende “tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de una administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.)” (Subirats, Knoepfel, Laurrue & Varone, 2012, p. 51). Concepto que de entrada amplia la forma de entender los actores, y de ahí la importancia de analizar sus roles y características y su participación en la política pública.

Dentro del triángulo de actores se identifican los actores de carácter *público administrativo*, y actores privados que a su vez se dividen en carácter no público o privado que a su vez se divide en dos: *grupos - objetivo* y *beneficiarios finales*.

Gráfico 5. Actores en el análisis de políticas públicas



Fuente: Knoepfel, Larrue, Varone (2001:70) en Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone (2012, p.66)

Con respecto a los actores publico administrativos, además de la relación con los actos administrativos – que es una definición que se queda corta para definir estos actores-, el modelo identifica algunos elementos centrales para su análisis:

- La soberanía de los actores públicos con respecto a situaciones como el poder de coerción, monopolio de la violencia.
- Las organizaciones administrativas del sistema político que funcionan de manera relativamente independiente a los Gobiernos.
- La noción de interacción entre diferentes subsistemas.
- La distinción entre interacciones internas y externas de cada sector o entidad.

Los actores privados que participan en los procesos de construcción de política pública aunque no de la misma manera de los actores públicos; como se mencionó el modelo propone la distinción entre *grupos - objetivo* y *beneficiarios finales*.

Los grupos objetivo son las personas (físicas o jurídicas) y organizaciones “cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver”; por su parte los beneficiarios finales son las personas y las organizaciones “a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos” (Subirats, Knoepfel, Laurrue & Varone, 2012, p. 64). Frente a los primeros las políticas imponen obligaciones y reconocen derechos, frente a los segundos se espera que la política mejore sus condiciones.

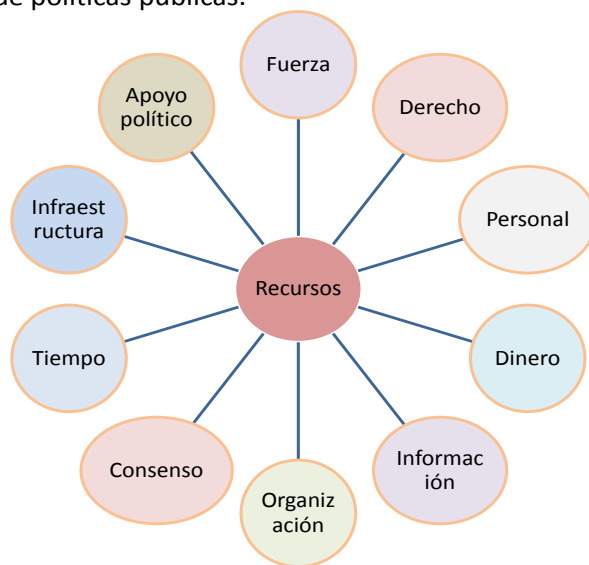
Adicionalmente, el modelo reconoce a los grupos terceros que son aquellos que sin ser los directamente identificados en la política, pueden ser afectados positiva o negativamente por la misma, es decir beneficiarios o afectados indirectos, sin embargo estos no hacen parte del triángulo, sino que se sitúan en la periferia.

Frente a los recursos, el modelo propone el análisis de una serie de recursos, la identificación de su disponibilidad por cada uno de los actores, la interacción de los mismos, los procesos de gestión, las posibilidades de acceso y utilización con el fin de entender su incidencia en el proceso de formulación de las políticas.

- Derecho: recurso jurídico, base normativa que rodea a los actores y sus actos en el marco del asunto de la política.
- Personal: hace referencia al recurso humano y a las capacidades (personal calificado) que poseen con relación a su aporte en el proceso de la política.
- Dinero: recursos económicos necesarios para llevar a cabo las políticas, tanto en el momento previo a la toma de decisiones como para su implementación.
- Información: conocimientos necesarios para la intervención de los actores, en todos las etapas del ciclo de política, para lo que se requiere establecer mecanismos de producción, difusión y análisis de datos.
- Organización: estructuras administrativas o asociativas que existen entre los actores que intervienen en las políticas.

- Consenso: existencia de acuerdos y relaciones de confianza, o su ausencia en términos de conflictos de intereses; es un recurso esencial en las políticas por lo que cada vez cobra más importancia.
- Tiempo: recursos cronológicos necesarios para cada fase de la política, plazos establecidos para las diferentes acciones y decisiones.
- Infraestructura: son los bienes tangibles que disponen los actores de la política, así como la posibilidad que tiene una política de administrar o regular el uso de determinados bienes. Aquí se incluye la infraestructura en relación con las comunicaciones y tecnologías.
- Apoyo político: hace referencia fundamentalmente al respaldo, la legitimidad o aceptabilidad potencial de la política en sus diferentes fases tanto por las instancias o corporaciones públicas como por la mayoría popular.
- Fuerza: uso legítimo de la violencia o la coacción, que se da especialmente en casos dictatoriales o casos extremos como en tema de conductas ilícitas.

Gráfico 6. Visión de conjunto de los diferentes recursos de políticas públicas.



Fuente: Knoepfel, Larrue, Varone (2001:78) citado en Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone (2012, p.73)

Estos son los recursos a tener en cuenta en el análisis de las políticas, en donde los mecanismos o medios de gestión, administración y sostenibilidad, así como en poder de quien están los mismos, permiten identificar elementos de análisis de las políticas.

Las reglas institucionales constituyen el marco en el que se desarrolla el juego de actores de la política pública; lo que permite entender el surgimiento y desarrollo de determinada

política, es decir, es la posibilidad de entender cómo se organizan los actores, como se definen y priorizan los problemas, como se definen las posibles soluciones, quienes ejercen presión; entender si realmente la política formulada responde a los planteamientos sociales o a ejercicios de poder alternos al proceso.

Este componente aporta elementos para entender cómo se incorporan estas reglas institucionales en la conducta individual y en las políticas públicas; estas reglas pueden entenderse a partir de diferentes escuelas: como norma social, como norma contractual voluntaria o como estructuras estatales.

Independiente de esta clasificación, el modelo plantea tres elementos a tener en cuenta: Primero, entender que “las reglas institucionales como estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas informales implícitas pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad” (Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, 2012, p. 98). Su importancia radica en la necesidad de ir más allá de las reglas establecidas, ya que aquellas informales pueden tener más influencia en el comportamiento de las personas e instituciones.

Segundo, “las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos” (Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, 2012, p. 98). Estas reglas fijan las relaciones de poder entre los grupos sociales, identifica la ineficacia de algunas normas.

Finalmente, es necesario “interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales” (Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, 2012, p. 100). Es decir, que las conductas políticas no están ajenas de lo que pasa, de lo que cree y cómo funciona la sociedad.

El modelo plantea entonces que cuando se analiza una política pública desde las reglas institucionales, hay que tener en cuenta tres dimensiones: a. reglas formales versus reglas informales, instituciones estables versus instituciones dinámicas, comportamientos estratégicos versus comportamientos fijados por las normas sociales. Adicionalmente, es necesario entender cómo surgen y cambian las reglas institucionales que rodea la política, para lo cual se identifican varios postulados: a. los que plantean que las instituciones surgen de cálculos oportunistas y herencia institucional; b. las que plantean que surgen en el marco de demandas y barreras estructurales; y c. las que plantean que surgen por presiones externas y mediación interna. La revisión de estas dimensiones permitirá hacer análisis con respecto a posibles contradicciones o vacíos en las diferentes etapas del proceso.

En resumen, el modelo propone unas claves de análisis que van desde la definición de qué es un problema público y cómo ha de plantearse en el espacio público; las reglas institucionales existentes o que deben surgir para dar legitimidad a la intervención del Estado, la identificación de los distintos actores que se encuentran en el juego, así como los recursos disponibles o necesarios para incidir en el proceso de las políticas públicas; lo anterior a en el marco de cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas que lo definen como: la definición política del problema público, el programa de actuación político-administrativo (PPA), el acuerdo político administrativo (APA), los planes de acción, los actos de implementación y los enunciados evaluativos.

iv. La Política Pública de Juventud en Cundinamarca: Presencia y alcance

Es importante señalar que el tema de juventud no ha sido invisible para el país, en la Constitución Política de Colombia, artículo 45 se establece que el derecho a la protección y a la formación integral de los adolescentes, en 1997 se sanciona la Ley Nacional de Juventud 375, “por la cual se crea la Ley Nacional de Juventud” que fue derogada a partir de la movilización de organizaciones juveniles.

En este contexto, en el año 2013 se expidió la Ley 1622 – Estatuto de Ciudadanía Juvenil que plantea la necesidad de formular y ajustar las políticas públicas de juventud a este marco normativo que establece nuevas competencias institucionales con respecto al desarrollo de programas y acciones en favor de la juventud; ello implica la destinación de los recursos necesarios para su desarrollo.

La Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil ha marcado un hito en la obligatoriedad de formulación de políticas públicas de juventud con amplia participación de los entes territoriales, tanto gubernamentales como sociales, especialmente juveniles, para ello ha generado mecanismos societales y jurídicos que así lo exigen. A pesar de ello en los territorios locales todavía el tema de juventud no logra tener la atención, importancia y recursos que pretende la Ley.

Sin embargo, es importante reconocer otros instrumentos normativos que inciden también en las políticas públicas de juventud, uno de ellos es el Código de Infancia y Adolescencia que tiene como finalidad 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, entendiendo la adolescencia de los 14 a 17 años de edad; lo que se constituye en un cruce normativo con respecto a los adolescentes-jóvenes de 14 a 17 años de edad, entre la Ley estatutaria y el Código de Infancia y Adolescencia que deben actuar de manera complementaria para la garantía de

derechos de este grupo poblacional. Otro aspecto importante a tener en cuenta en esta relación normativa es el sistema de responsabilidad penal juvenil de adolescentes que se orienta a garantizar el respeto de los derechos de los adolescentes y se permite que se hagan responsables de sus acciones.

Con relación al tema educativo, además de la Ley 115 de 1994 que plantea la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social; que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (Congreso de la República de Colombia, 1994); así mismo se encuentra la Ley 1620 del 2013, que crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.

Así mismo se identifican políticas públicas que definen acciones en otros campos como la de Salud sexual y reproductiva, oportunidades laborales, educativas, de participación, deporte, cultura; lo evidencia que la Política es una herramienta efectiva para apuntar a la garantía de derechos. (Anexo A)

En este marco se encuentra la política pública de juventud del Departamento de Cundinamarca, su formulación inicial se recogió en la Ordenanza 020 de 2007, sin embargo en cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil esta Política de Juventud fue ajustada en el presente año.

La política pública de juventud del departamento de Cundinamarca, establece como su objetivo garantizar el goce efectivo de los Derechos de las y los jóvenes en su condición de ciudadanos y ciudadanas juveniles como protagonistas de su desarrollo y el de sus comunidades, y como actores estratégicos para la construcción de la Paz, consolidando al Departamento de Cundinamarca como un territorio de oportunidades para la juventud.

La Política Departamental se sustenta en los enfoques de Derechos Humanos, Diferencial, de Desarrollo Humano, de Seguridad Humana y Territorial; estos se encuentran en concordancia con la Ley Nacional, así mismo Departamento y Nación están armonizados frente a las competencias de los territorios y el Sistema de Juventud como mecanismo de implementación.

La Política Departamental resalta el enfoque territorial de la Política y a partir de ahí propone la definición de diez líneas estratégicas, propósitos y acciones generales para todo el Departamento; así mismo propone capítulos provinciales en los cuales se priorizan las estrategias y acciones en las políticas locales, con el fin de reconocer las especificidades de cada territorio y la autonomía de acuerdo a sus características y condiciones socioeconómicas, políticas y geográficas.

Las líneas estratégicas que apuntan a la garantía de los derechos como: la vida y la convivencia pacífica; la educación y la ciencia y tecnología; la salud integral; el reconocimiento y valoración de la identidad y diversidad cultural y territorial; la formación, el emprendimiento, empresarismo y trabajo juvenil en condiciones dignas; al ambiente sano y la protección de hábitat y el desarrollo urbano sostenible; la organización y participación juvenil; la información; a la protección de la población vulnerable y diferencial; y al deporte y recreación. Líneas que se materializan en objetivos específicos, líneas de acción, programas, actividades, indicadores de seguimiento y evaluación, entidades relacionadas y recursos financieros; para lo cual se definen mecanismos de implementación, gestión, información y comunicación.

6. PRESENTACION Y ANALISIS DE DATOS: El proceso de formulación de Política Pública de Juventud: Casos y sus resultados

Los resultados de los casos estudiados se van a presentar retomando el modelo de análisis de Políticas Públicas propuesto y la tabla de verdad de Charles Ragin, en los siguientes apartados.

- La caracterización de los municipios y los actores consultados
- Elementos constitutivos de una política pública a partir del caso de estudio
- Hallazgos en los municipios de estudio a partir de las categorías propuestas por Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, (2012)
 - Los actores de la política y su presencia
 - Los recursos y su potencial de acción de movilización política en las políticas públicas
 - Las reglas institucionales

a. La caracterización de los municipios y los actores consultados en el estudio

En los apartes anteriores se ha señalado insistentemente en las Políticas Públicas de Juventud como mediadoras en la garantía de los derechos de las y los jóvenes, por lo cual el proceso de formulación de estas políticas se convierte en un espacio de estudio y análisis con el fin de optimizar la posterior implementación de las mismas. En este estudio, como ya se señaló, se trabajó en cuatro municipios del Departamento: Cajicá, Mosquera, Zipaquirá y Tocancipá.

Estos municipios comparten elementos comunes como es su ubicación geográfica cercana a Bogotá y su clasificación como municipio, Tocancipá, Cajicá y Mosquera son de segunda categoría y Zipaquirá es de tercera categoría (Gobernación, 2014, p.69) lo que implica una estructura administrativa, infraestructura física, recurso humano y financiero similares. Así mismo estos

cuatro municipios cuentan con una instancia de juventud reconocida y recursos específicos para el programa de juventud y para el proceso de formulación de la política - PPJ.

Con respecto al desarrollo de acciones relacionadas con la formulación de la política pública de juventud, Cajicá desarrollo una etapa de diagnóstico, una de priorización de problemas, una de definición de respuestas o soluciones y finalmente la presentación ante el concejo municipal para su aprobación en el año 2013, Mosquera desarrollo las mismas fases y se encuentra en el trámite ante el Concejo Municipal. En el caso de Tocancipá y Zipaquirá, los dos se encuentran en el momento de diagnóstico para lo cual están desarrollando encuestas con los jóvenes, orientadas a conocer la situación de este grupo poblacional con respecto a la garantía de sus derechos.

Un aspecto que se puede tener en cuenta es la dependencia orgánica o administrativa en la que se encuentra ubicada la instancia de juventud en cada municipio, lo que incide posteriormente en las acciones que desarrolla cada programa/proyecto/ oficina de juventud.

Tabla 1. Instancias de juventud en los municipios estudiados

	Tocancipá	Cajicá	Mosquera	Zipaquirá
Instancia (s) de Juventud	Casa de la Juventud, Programa y Coordinador de Juventud	Programa y Coordinador de Juventud	Programa y Coordinador de Juventud	Programa y Coordinador de Juventud
Dependencia	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Gobierno	Secretaría de Salud

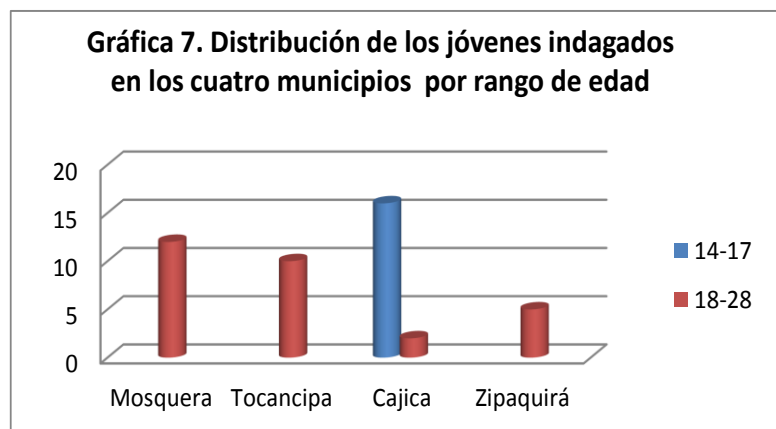
A partir de esta vinculación se puede constatar que, en el caso de Zipaquirá hay un énfasis de trabajo centrado en la vinculación de los jóvenes a los servicios de salud y rutas de atención; en el caso de Mosquera la misma política muestra un interés especial por fortalecer los procesos de participación y organización juvenil y la generación de oportunidades para los jóvenes; lo que no quiere decir que

dejen por fuera aspectos de articulación intersectorial como la desarrollada por los municipios de Tocancipá y Cajicá.

Como se mencionó en la metodología se desarrolló un proceso de consulta a actores relevantes en estos municipios tanto personas de las administraciones territoriales (coordinadores de juventud de cada municipio y a Secretarios de Despacho) como jóvenes participantes en el proceso de la política; al respecto vale la pena resaltar algunas características de los entrevistados:

- Los coordinadores de juventud son menores de 30 años, tres de ellos hombres y una mujer, dos profesionales y dos terminando estudios universitarios, tres de ellos están por contrato de prestación de servicios, es decir, que no existe la certeza que puedan continuar en ese cargo con el cambio de gobierno, planteando el primer reto para la continuidad del proceso de Política Pública de Juventud.
- Los secretarios de despacho, tres son mujeres y uno hombre, algunos con más experiencia en el trabajo con jóvenes que otros, a cargo de Secretarías que manejan múltiples temas en cada caso, con comunicación directa con sus respectivos alcaldes, todos conocen el proceso de formulación de política pública de juventud llevado a cabo en sus municipios, sin embargo, estos cargos generalmente son de libre nombramiento y remoción.

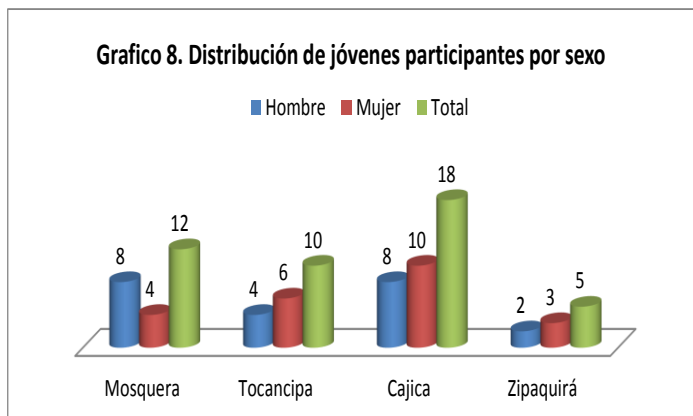
En cuanto a los jóvenes indagados ellos fueron participantes en alguna parte del proceso de formulación de la política pública de juventud, (como



participantes directos y deliberativos o como equipo de apoyo en el proceso de aplicación de encuestas, facilitación de mesas de trabajo y encuentros). En los municipios de Cajicá y Mosquera se realizaron dos grupos focales, en los cuales se trabajaron preguntas orientadoras tendientes a indagar sobre su percepción frente a cada categoría y al proceso en general de formulación de Política Pública de Juventud. En total se indagaron 46 Jóvenes de ellos sus principales características son:

Como elementos generales se resalta que la mayoría de los jóvenes pertenecen a los sectores urbanos de sus municipios, excepto en Cajicá que poco más de la mitad habitan en zonas rurales, la mayoría de los entrevistados se encuentra en edades entre 18 a 28 años, excepto el grupo de Cajicá donde casi la totalidad de los actores indagados estaban en el rango de edad de 14 a 17 años y varios de ellos ya en universidad. La mayoría hace parte de organizaciones juveniles o participa en grupos o actividades desarrolladas desde los programas de juventud locales.

En cuanto a la distribución por sexo (Gráfica 8) sumando los jóvenes de todos los municipios, esta fue paritaria cincuenta - cincuenta. Se resalta la participación de dos jóvenes de comunidades indígenas, en el municipio de Tocancipá.



b. Elementos constitutivos de una política pública a partir de los casos de estudio

Es importante retomar la noción de política pública de Subirats, Knoepfel, Laurrue & Varone (2012) quienes hacen referencia al conjunto de actores, interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre diferentes actores, orientadas a resolver un problema de manera concertada. (p. 37), proceso en el cual se identifican una serie de elementos constitutivos de una política pública como características esenciales que deben existir para hablar de una política pública y no solo de una acción aislada, ya que muchas veces se confunden acciones o proyectos con políticas; al respecto la funcionaria de Cajicá plantea que “siempre se ha hablado de políticas sociales pero entendidas como acciones y oferta puntual y desarticulada” (Cajicá, Entrevista No. 1).

Por lo que se hace necesario identificar características o elementos deben existir para poder hablar de una política pública; en los municipios estudiados se pueden identificar la existencia o no de estos *elementos constitutivos* propuestos por Subirats, Knoepfel, Laurrue & Varone (2012), análisis que se presenta a continuación:

- a) Solución de un problema público: en los cuatro municipios se reconoce en la PPJ una posibilidad de atender a las situaciones o problemas identificados; por ejemplo los responsables del tema de juventud en Cajicá perciben que para algunas personas de la comunidad y de las mismas instituciones la política pública es vista como la estrategia que va a acabar con todas las problemáticas sociales asociadas a la juventud, "va a terminar las problemáticas de los jóvenes" (Cajicá, Entrevista), aspecto que puede generar falsas expectativas frente al alcance de las políticas, pues si bien éstas están orientadas a aportar frente a la resolución de problemas, la sola existencia de la Política y su implementación no garantiza la desaparición de los problemas, ya que estos son multidimensionales y generalmente asociados a condiciones

estructurales de envergadura que implican la acción y recursos intersectoriales. Para Tocancipá las PPJ se entienden como un “mecanismo de participación, herramienta que permite garantizar el cumplimiento de los derechos de los jóvenes, en el cual se definen indicadores para el seguimiento de su cumplimiento” (Tocancipá, Entrevista No 4), lo anterior sobre la premisa de la existencia de situaciones de vulneración de los derechos de los jóvenes.

Con todo ello la PPJ, puede aportar con una mirada más integral e incluso ayudar a minimizar los efectos de los problemas asociados a la realidad juvenil de estas zonas e incidir en las relaciones y sistemas causales de los mismos, para lo cual es necesario tener en cuenta un conjunto de actores, estructuras y realidades territoriales más complejos.

- b) Existencia de grupos-objetivo en el origen del problema: teniendo en cuenta que es este caso la población objetivo en los cuatro municipios son los jóvenes, es importante tener en cuenta la visión existente frente a ellos que varía entre visiones de riesgo, asociadas a problemas y como sujetos de derechos; por lo que en algunos casos se ve a los jóvenes como beneficiarios y sujetos de derechos y en otros más como causantes de problemas sociales; sin embargo en todos los casos se resalta el interés positivo de crear programas para los jóvenes independiente de la postura.

“Algunas personas de la comunidad piensan que los jóvenes son drogadictos, problemáticos” (Tocancipá, Entrevista), “Otros profesores que ya se han interesado por investigar sobre lo que les gusta a los jóvenes, sus prácticas, tendencias y se involucran con ellos, los entienden y escuchan” (Tocancipá, Entrevista), “No solo como problema sino que entendieran que los jóvenes también son propositivos, que pueden aportar a crear programas más reales para ellos.” (Zipaquirá, Entrevista)

- c) Una coherencia al menos intencional: en todos los casos se logró identificar el enfoque de Derechos como hilo conductor de las PPJ, es decir que orienta la

definición de objetivos, líneas de acción, programas y proyectos, de hecho desde la construcción de los diagnósticos se tuvo en cuenta este enfoque; así mismo en los proceso de formulación se busca la integración con otros sectores y políticas con el fin de garantizar los derechos de los jóvenes. En el caso de Cajicá se plantean tres ejes estratégicos y nueve componentes a partir de los derechos de las y los jóvenes.

En el caso del municipio de Mosquera, dentro del componente estratégico se definen los derechos y deberes de las y los jóvenes; ello muestra una coherencia entre estas políticas en su interior, pero también con las Políticas Departamental y Nacional. En los casos de Tocancipá y Zipaquirá, éstos no cuentan con documento de política por lo que no se puede verificar este aspecto..

- d) Existencia de diversas decisiones y actividades: en los cuatro municipios se plantea la política pública como la posibilidad de articular, fortalecer y generar las acciones necesarias para la garantía de los derechos de los jóvenes y la generación de las oportunidades y condiciones necesarias para tal fin; así mismo se reconoce el aporte de la PPJ en la apuesta por dar continuidad a los procesos, Mosquera y Cajicá las proponen a diez años, sin embargo también se reconoce como un riesgo, los cambios de gobierno y la dependencia total a los periodos de Gobierno, que pueden generar re-procesos al no reconocer los avances logrados por Gobiernos anteriores.
- e) Programa de intervenciones: las PPJ formuladas de Mosquera y Cajicá proponen líneas de acción estratégicas centrales, acciones para cada una y componentes transversales, frente a los cuales, posterior a su formulación se establecen los planes de acción que se articulan con los planes de desarrollo municipales, en el caso de Cajicá, la política se formuló en el segundo año de Gobierno, aunque la Política fue posterior, en el plan había quedado incluida la

formulación de la PPJ y su implementación ha estado articulada al mismo. En los otros casos de Tocancipa y Zipaquirá no es posible verificar este elemento.

- f) Papel clave de los actores públicos: en los casos de Cajicá y Mosquera el proceso de construcción de la PPJ ha estado liderada por actores públicos (instancia de juventud, Secretaria de Despacho, y ha estado respaldado por el Consejo de Política Social de cada municipio, lo que permite asegurar la participación de otros sectores. En el poco avance de Zipaquirá y de Tocancipá, se identifica la Plataforma de juventud como posible actos de incidencia en el próximo plan de desarrollo.
- g) Existencia de actos formales: Cajicá cuenta con el Acuerdo Municipal No. 24 de 2013 que formaliza la PPJ de este municipio, Mosquera cuenta con un Documento Técnico de la PPJ y borrador de acuerdo; lo que respalda la construcción participativa de la política y sustentará su implementación, en el caso de Tocancipá y Zipaquirá se está construyendo hasta ahora los documentos de diagnóstico.
- h) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: En el caso de Cajicá la PPJ incidió en los planes de acción posteriores a su formulación con el fin de ejecutar algunas de las acciones planteadas en la misma, desde diferentes sectores; en el caso de los otros municipios, si bien todavía no se ha sancionado la PPJ, el proceso de construcción ha motivado la articulación de acciones y recursos entre diferentes entidades.

c. Hallazgos en los municipios de estudio a partir de las categorías propuestas por Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, (2012)

El estudio en cada uno de los municipios se realizó a partir de las categorías o claves de análisis propuestas por Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone, (2012),

por lo cual se presentan los hallazgos en cada una de ellas: los actores, los recursos y las reglas institucionales y como éstas se presentan en cada caso.

i. Los actores de la política y su presencia

Con respecto a los actores, se puede empezar por decir que si bien en todos los municipios se identifica un conjunto de actores participantes en el proceso y que tienen competencias específicas con el grupo poblacional de adolescencia y juventud, delegados de otras secretarías o sectores como educación, cultura, gobierno, deportes, de policía nacional y la de infancia y adolescencia, del ICBF, de la comunidad y jóvenes en general; en la mayoría de los casos de estudio esta participación se hace de manera puntual es decir centrada en los coordinadores de juventud y las secretarías de las que hacen parte y algunos jóvenes “Participaron otras entidades pero en momentos puntuales, en general fue poca la participación de otras entidades” (Mosquera, Entrevista No. 5), “Falta compromiso de las otras entidades” (Zipaquirá, Entrevista No.3), en algunos casos porque perciben que se les va a aumentar el trabajo, ejemplo de esto es el proceso de rendición de cuentas de Infancia, Adolescencia y Juventud que debe ir articulado a la PPJ y que impone la necesidad de reportar nuevos indicadores pero de manera específica para la población juvenil.

La participación de los diferentes actores y entidades se dio roles de manera diferencial, las secretarías de despacho en las cuales está la instancia de juventud tiene un papel importante de decisión y deliberación y en algunos casos de gestión de recursos para el desarrollo de la política; la participación de otras secretarías es fundamentalmente de consulta y coordinación de actividades.

Con respecto a la participación de jóvenes, en Mosquera se conformó un grupo específico de jóvenes vinculados al proceso y no solo como participantes en una actividad de consulta, en los otros, si bien se identifican líderes como en Zipaquirá

que hay un trabajo fuerte con la Plataforma, la participación de la generalidad de los jóvenes se da a nivel de consulta, lo que se da por varias razones (que se retomarán en el análisis de recursos): poco tiempo para el desarrollo de los procesos versus el tiempo que se necesita para vincular y convencer a los jóvenes frente a la importancia del proceso, dificultades logísticas para llegar a más jóvenes en procesos de construcción, falta de credibilidad de los jóvenes en temas públicos.

En cuanto a los actores públicos, los cuatro municipios coinciden en identificar a los representantes de las administraciones territoriales, pero de manera especial, las coordinaciones de juventud, cuya participación se da de manera directa e incide en la participación y credibilidad de los jóvenes en el proceso en la medida en que generan estrategias y acciones de reconocimiento de los jóvenes como actores esenciales del mismo, “ahora sí entro a la alcaldía y no me da miedo preguntar” (Joven, grupo focal Zipaquirá), “las cosas han cambiado, ahora podemos hacer eventos juntos y compartir espacios” (Joven, grupo focal Zipaquirá), haciendo referencia a la posibilidad de encuentro entre diferentes grupos juveniles pero también con apoyo de la administración, los jóvenes encuentran un espacio amable de acción y trabajo colaborativo conjunto.

Por otro lado, los jóvenes reconocen a las entidades de juventud (programa – oficina de juventud) en la medida que ejercen un papel de puente entre los funcionarios y los jóvenes ya que aportan a la transformación de algunas representaciones sociales existentes con respecto a los jóvenes, pero también frente a los logros y beneficios del proceso de formulación de la política y de la existencia del programa de juventud ha facilitado, “que los jóvenes lleguen a un solo punto y encuentren información y además fueran bien tratados” (Zipaquirá, Entrevista No. 5)

Con respecto a las relaciones entre los actores de las entidades de la administración municipal con respecto a la política pública, se evidencia un intento de estos por articular procesos, se identifican alianzas para acciones puntuales que permiten el cumplimiento de metas conjuntas, pero todavía falta camino para llegar a procesos consolidados de articulación, en razón a que se mantiene cierto desconocimiento de lo que hacen los otros. Parte de la sostenibilidad de las políticas formuladas está en la apropiación de las mismas por parte de funcionarios de planta de las administraciones, pues en la mayoría de casos el liderazgo lo han llevado los Coordinadores que son contratistas y Secretarios de despacho que son de libre nombramiento y remoción. “falta comprometer más a las personas de planta, porque son ellos quienes también garantizan que el proceso no se pierda”. (Cajicá, Entrevista No.2).

Generalmente se conforman equipos pequeños que lideran el proceso de formulación de la política y que cuando es necesario convocan o consultan a otras entidades, estos equipos generalmente son de los programas de juventud y las secretarías de despacho correspondientes. En el caso de Mosquera y Zipaquirá los responsables directos son los equipos del programa de juventud y algunos jóvenes, en el primer caso del grupo de promotores de política que se conformó para tal fin y en el segundo de la plataforma de juventud. En el caso de Cajicá se contrató un operador que trabajó con el coordinador de juventud, proceso similar espera adelantar el municipio de Tocancipá, en el cual hasta el momento el diagnóstico ha estado bajo responsabilidad del coordinador de juventud con apoyo de entidades externas.

Por otra parte, frente al papel del Concejo Municipal, estos se convierten en aliados o contradictores del proceso de formulación de PPJ dependiendo de su relación con el Alcalde, más que de la importancia del mismo proceso; “Se identifica cierta apatía en el sector político, líderes políticos que están en la oposición o que no entienden ni creen en estos procesos y dicen eso para qué, si

no se las van a aprobar". (Cajicá, Entrevista No.1), razón por la cual en algunos como Mosquera, el paso final de la fase de formulación o sea la aprobación se convierte en un paso que demora su finalización.

Con respecto a los actores privados y de acuerdo a la propuesta de Subirats, Knoepfel, Laurrue & Varone (2012), estos se subdividen en los grupos objetivo (afectados o causantes del problema); los grupos de beneficiarios finales, (a quienes el problema afecta) y los grupos terceros a quienes la política no está dirigida pero que su situación si cambia por la misma. Con respecto a los grupos objetivo, el diagnóstico de los cuatro municipios identifica diferentes problemas a abordar tales como falta de información, falta de credibilidad en las instituciones, poca coherencia entre la oferta institucional y las expectativas de los jóvenes, entre otros; la mayoría relacionados con las condiciones que deben existir para garantizar los derechos de los jóvenes, por lo que los procesos estudiados buscan involucrar a todos los responsables.

Frente al papel de los jóvenes, estos se pueden ubicar tanto en los grupos objetivo como en los grupos de beneficiarios finales; en este sentido y haciendo referencia a la participación en la formulación de la PPJ como fundamental, el análisis realizado permite identificarlos como actores que inciden de manera directa en la construcción del diagnóstico en los cuatro municipios; y en el caso de Cajicá y Mosquera, se ve que esta participación disminuye en la construcción de las propuestas, la toma de las decisiones finales en Cajicá y Mosquera se identificó fundamentalmente los representantes de la administración. En estos procesos de diagnóstico, en los cuatro municipios la participación de los jóvenes se dio por medio de encuestas y mesas de trabajo, así como con grupos focalizados; logrando soportar el proceso en la consulta de un número importante de jóvenes.

Sin embargo, se puede percibir menor participación en otros momentos del proceso, de alguna manera la *participación juvenil*, en un número importante de

jóvenes, se limita a ser consultados por medio de las encuestas. Es de anotar que la participación debe entenderse como un proceso individual y colectivo consciente e intencionado para alcanzar un objetivo o incidir de forma diversa en el sistema político (Velásquez, 2003), es así como un nivel de consulta si bien puede ser entendido como una forma de participación no constituye una participación plena y consciente con capacidad de control y manejo de las decisiones y recursos, es así como faltaría camino por recorrer para poder hablar de una participación e incidencia significativa de los actores objetivo y beneficiarios. A la luz de la Ley Estatutaria se invoca a una participación centrada en la conformación de plataformas de juventud y subsistemas de participación juvenil como espacios de dialogo, gestión y desarrollo de procesos locales en favor de los jóvenes, así como de interlocución con el subsistema institucional conformado fundamentalmente por las entidades responsables de garantizar sus derechos.

En Cajicá y Mosquera el proceso de formulación de la PPJ reconoció la diversidad de jóvenes y grupos juveniles y busca crear o fortalecer la oferta institucional que permita atender sus expectativas, en este reconocimiento se encuentran también incluidos aquellos que en algún momento han generado afectaciones a otros y por lo tanto son sujetos de medidas de protección especiales o acciones coercitivas (jóvenes responsables penalmente o que cometen algún tipo de delito). Sin embargo en los cuatro municipios, se conjugan los enfoques de riesgo y los enfoques de derechos; por parte de los tomadores de decisiones frente; lo anterior se evidencia a partir de los planteamientos de los jóvenes en los grupos focales, “Hay una relación conflictiva entre los jóvenes y los miembros de la policía, en los mismas actividades de la alcaldía cuando se acaba y vamos saliendo nos requisan y nos tratan mal” (Grupo focal, Tocancipa).

Se resalta la existencia de relación conflictiva entre los diferentes grupos juveniles y los miembros de la policía, aún en escenarios en los cuales ellos participan por

convocatoria de la misma Alcaldía, si bien la policía como institución participa en las actividades juveniles, las personas vinculadas a esta institución mantienen estereotipos asociados a los jóvenes lo que genera actitudes discriminatorias y violentas. Este es un factor que dificulta la participación especialmente de los jóvenes en la construcción de la política por no sentirse reconocidos y valorados en su diversidad.

Adicionalmente, en el análisis de los actores se pudo identificar unos actores específicos que tienen gran incidencia en la formulación de la política y son los expertos, operadores o consultores que se contratan específicamente para este proceso, "Si no hubiéramos contado con ese operador no lo habíamos logrado, todos tenemos múltiples funciones" (Cajicá, Entrevista); "La escritura del documento la va a hacer un asesor externo que consolida la información pero de la mano con el equipo". (Zipaquirá, Entrevista); actores que ejercen una influencia fuerte en la medida que proponen las líneas estratégicas de las políticas a partir de los resultados del diagnóstico construido. En los cuatro municipios contaron o contemplan contar con el apoyo de personas externas en algún momento del proceso, especialmente para la construcción de los documentos, aunque en el caso de Mosquera en algún momento contrato terceros, concluye que "No funciona delegar a un tercero, ajeno y externo la formulación de la política" (Mosquera, Entrevista No.5), su justificación es la falta de cercanía y empatía con los jóvenes y la falta de conocimiento del municipio.

En síntesis, no se puede determinar de manera contundente si la presencia de algunos actores facilitan o no la formulación de la Política Pública de Juventud, adicionalmente no se tienen en cuenta la incidencia de las relaciones, interacciones o comunicaciones entre los mismos y la forma como esto puede afectar o no el proceso.

ii. Los recursos y su potencial de acción de movilización política en las políticas públicas

Frente a los recursos, la propuesta de Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone (2012) propone hacer el análisis a partir de la identificación de los diferentes tipos de recursos dispuestos para la política, como ya se señaló en el marco conceptual. Es así como se presenta un balance de cada uno de los tipos de recurso en cada municipio.

Tabla 2. Matriz de síntesis de Entrevista con respecto a los recursos en el proceso de formulación de políticas públicas de juventud en Cundinamarca

	Con Política formulada		Sin política formulada	
	Cajicá	Mosquera	Tocancipá	Zipaquirá
Fuerza	No se reporta	No se reporta	No se reporta	No se reporta
Derecho	La formulación de la PPJ fue un compromiso del Plan de Desarrollo, tuvieron en cuenta las normas internacionales y nacionales, cuando iniciaron no estaba sancionada la Ley 1622/13 por lo que fue necesario incluirlo; así como la PPJ Departamental de la cual retomaron las líneas estratégicas ⁶ de Derechos planteadas con ajustes de acuerdo a las necesidades.	El plan de Desarrollo incluyó la formulación de la PPJ, tuvieron en cuenta las normas internacionales, nacionales y la departamental a partir de la cual hicieron ajustes de acuerdo a necesidades específicas identificadas en el diagnóstico.	El plan de Desarrollo incluyó la formulación de la PPJ, lo que facilita la asignación de recursos.	El plan de Desarrollo incluyó la formulación de la PPJ, lo que facilita la asignación de recursos.
Personal	Contó con una organización contratada, el coordinador de juventud y el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal	El proceso se dio en varios momentos (años) 2011 con la aplicación de encuestas en las IE con asesoría de la U. C/marca y luego un Convenio con la Escuela de Paz 2012 revisión por el equipo del Programa Mosquera Joven encontrando deficiencias en la información, contrataron a la Escuela de Paz que aplicó una nueva Encuesta, con una dificultad para la sistematización y es la existencia de muchas preguntas abiertas 2013 – 2014 y 2015 Equipo de Mosquera Joven adelanta todo el proceso.	En este momento cuenta de manera directa con el coordinador de juventud y el apoyo del equipo de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal (Secretaría y encargados de Infancia, Adolescencia y Juventud)	Actualmente de manera directa se encuentra la coordinadora de juventud, dos personas del equipo de juventud y dos pasantes. Como apoyo están otras personas de la Sec. de Salud Municipal

⁶ La Política Pública Departamental propone nueve líneas estrategias por derechos con el fin de garantizar el cumplimiento de los mismos.

	Con Política formulada		Sin política formulada	
	Cajicá	Mosquera	Tocancipá	Zipaquirá
Dinero	En la contratación se incluyeron los recursos económicos necesarios para la formulación (profesionales, material, papelería, transporte, logística para las actividades)	En las contrataciones se incluyeron los recursos económicos necesarios para la recolección de información. En la parte final los recursos estuvieron dados desde la alcaldía (salones, profesionales, material); sin embargo plantean como deseable haber tenido disponibilidad de transporte para trabajar con jóvenes de las veredas de manera más permanente.	No se tiene esa información en el momento	No se tiene esa información en el momento
Organizaciones	En el momento de formulación se identificó básicamente una organización juvenil. La participación de la sociedad en general se dio en los espacios de socialización pero no como actores permanentes en la construcción de la PPJ, Ej. Padres de familia y docentes. No existía la plataforma juvenil en ese momento	Al inicio del proceso se contó con la participación de la organización juvenil Alternativa que se mantiene presente, posteriormente se vincularon los grupos juveniles del programa Mosquera Joven. La participación de otras organizaciones sociales como JAC es escasa. Al inicio no existía la plataforma juvenil en ese momento, en el proceso se conformó y participo en las mesas de construcción.	Si bien tienen identificadas organizaciones juveniles, no se pueden verificar este recurso porque no se ha realizado la formulación	Actualmente el proceso de diagnóstico se está realizando con apoyo de la plataforma de juventud, sin embargo no se pueden verificar este recurso porque no se ha realizado la formulación
Consenso	No se identifican contradictores al proceso, pero si algunos apáticos que pueden demorar la concreción de acuerdos y responsabilidades, y pueden dificultar el proceso de implementación, en el caso específico los concejales. Alianzas se puede decir que entre el Programa de Juventud y el operador, que funciono como un aliado de la administración. En algún momento, algunos jóvenes tenían comentarios al proceso, por lo que se realizaron reuniones para recoger esos insumos y articularlos a lo que se estaba planteando	Se identifica poco interés en los funcionarios de otras secretarías porque sienten que van a tener más trabajo. <i>“no sienten que el proceso también es responsabilidad de ellos”</i>	No es posible verifica la existencia de alianzas o consensos ya que falta terminar el proceso de sistematización, priorización de necesidades y definición de acciones	En la fase de diagnóstico hay alianza entre el proyecto de salud mental y salud sexual y reproductiva y juventud; esto con el fin articular actividades para la consulta, pero falta terminar el proceso de formulación.
Infraestructura	Hay programa de juventud con oficina en la Sec. De Desarrollo Social.	El programa de juventud cuenta con una oficina	Cuenta con Casa de la Juventud	Hay programa de juventud con oficina en la Sec. De Salud.

⁷ En el proceso de recolección de información se preguntó frente a los presupuestos específicos pero esta información no se obtuvo, en algunos casos por desconocimiento del valor específico teniendo en cuenta que alrededor del proceso se pudieron hacer diferentes contratos o en un mismo contrato incluir la elaboración de varios documentos de Política, por lo que se hace difícil llegar a un valor específico.

	Con Política formulada		Sin política formulada	
	Cajicá	Mosquera	Tocancipá	Zipaquirá
Apoyo político	<p>Apoyo</p> <p>El apoyo se evidencia por parte de la Sec. De Desarrollo Social. Por parte del Concejo Municipal, algunos fueron apáticos pero esto no afectó la aceptación de la PPJ por parte de la mayoría.</p> <p>En el momento previo a la presentación de la PPJ algunos jóvenes presentaron inquietudes frente a la forma se estaba presentando la política, por lo que solicitaron hacer más específicas algunas solicitudes en programas puntuales, esto fue retomado en la formulación de la política que definió ejes, componentes y programas.</p>	<p>El programa de juventud cuenta con el apoyo de la Sec. de Gobierno y a partir de ahí de toda la administración.</p> <p>Algunas organizaciones juveniles manifestaron inconformidades frente al documento, por lo que este fue revisado y ajustado para especificar algunos aspectos como el tema ambiental – rural, con lo que fue aceptada por los jóvenes.</p>	<p>El plan de Desarrollo incluyó la formulación de la PPJ por lo cual se puede decir que tiene apoyo político, sin embargo el proceso de formulación de la PPJ no ha llegado a la instancia de presentación ante el Concejo Municipal.</p>	<p>El plan de Desarrollo incluyó la formulación de la PPJ, sin embargo el proceso de formulación de la PPJ no ha llegado a la instancia de presentación ante el Concejo Municipal.</p>
Tiempo	<p>El proceso de diagnóstico, priorización, definición de líneas y formalización duro aproximadamente cuatro meses, los funcionarios consideran que fue suficiente por lo que concentro el interés de los diferentes actores y tuvieron un resultado rápido.</p>	<p>El proceso de diagnóstico ha tenido varios momentos y cambios, iniciando en el año 2011, la definición de líneas se realizó durante 2014 y 2015, ha sido un proceso largo, sin embargo el equipo de juventud considera que esto les permitió contar con la participación de muchos jóvenes en diferentes momentos del proceso a diferencia de otras políticas formuladas en el municipio.</p>	<p>En el segundo semestre de 2014 inicia la fase de diagnóstico y selección de problemas y actividades. No es claro si el tiempo va a ser suficiente o no</p>	<p>En el segundo semestre de 2014 inicia la fase de diagnóstico y selección de problemas y actividades. No es claro si el tiempo va a ser suficiente o no</p>
Información	<p>Frente a la información sobre la situación de los jóvenes (educación, empleo, salud, diversidad, expresiones juveniles, programas de atención y vulneración de derechos, entre otros); el proceso de formulación se fundamentó en el diagnóstico realizado en el marco de la misma formulación.</p> <p>La información previa no era muy amplia, la recolección para el diagnóstico incluyó aportes de las entidades de la alcaldía, estudios académicos y la visión de los jóvenes.</p> <p>La información es manejada por el equipo de juventud, el equipo contratado y socializada con grupos de sociales.</p> <p>En este recurso se encuentra también el interés de contar con espacios, herramientas, documentos, instrumentos que permitan orientar el proceso de PP, experiencias, lineamientos, al iniciar no tenían referentes.</p>	<p>El proceso de formulación se fundamentó en los diagnósticos realizados en el marco de la misma formulación, la construcción fue participativa, con jóvenes urbanos, rurales y de comunidades étnicas. La información es manejada por el equipo de juventud, el grupo de promotores y socializada por medio de mesas de trabajo con diferentes grupos juveniles.</p> <p>La recolección incluyó aportes de las entidades de la alcaldía.</p> <p>Igualmente una vez consolidado el diagnóstico y estructuradas las líneas estrategias, fueron compartidas con los delegados de juventud de otras secretarías.</p> <p>La construcción del diagnóstico incluyó información conceptual de expertos.</p> <p>Sin embargo se reitera la escasa información de juventud previa a este proceso.</p>	<p>Lo planteado por los funcionarios de la alcaldía es que a partir del diagnóstico que van a construir las líneas de acción; teniendo en cuenta la escasez de datos, estudios, sistematización de lo relacionado con este grupo poblacional. En este recurso se incluye la necesidad de acompañamiento, asistencia técnica y guías metodológicas para fortalecer el proceso de formulación de PPJ</p>	<p>Lo planteado por los funcionarios de la alcaldía es que a partir del diagnóstico que se va a formular la política; teniendo en cuenta la escasez de datos, estudios, sistematización de lo relacionado con este grupo poblacional; los encargados de la recolección y la sistematización son el equipo de juventud, en este recurso se incluye la necesidad de acompañamiento, asistencia técnica y documentos guía, formatos o metodologías para fortalecer el proceso de formulación de PPJ.</p>

Con esta información se construyó una tabla de verdad (Anexo F) a partir de la propuesta de Charles Ragin, desde la cual no se puede establecer que la existencia o no de algunos recursos sea definitivo para la formulación de una

política pública de juventud, ejemplo de ello es que en los cuatro municipios, tanto en los que hay PPJ como en los que no la tienen; existe coordinador de juventud, están identificadas organizaciones juveniles, el tema de la PPJ se encontraba incluida en el Plan de Desarrollo Municipal y en consecuencia cuentan con apoyo de político de la administración municipal; así mismo coinciden en no tener información previa suficiente en el tema de jóvenes.

iii. Las reglas institucionales en las políticas públicas

En el tema de las instituciones y reglas institucionales, se resaltan tres elementos a analizar: las reglas formales vs. informales entendidas como la existencia de estructuras y reglas formales explicitas formalizadas o implícitas compartidas por la comunidad y el posible choque entre las mismas; instituciones estables vs. instituciones dinámicas relacionada con las estructuras o procedimientos que facilitan o dificultan la participación de los grupos; y finalmente, comportamientos estratégicos vs. comportamientos fijados por normas sociales que plantean como las acciones responden a normas sociales o a intereses de cambio institucional.

Tabla 3. Hallazgos con respecto a las reglas institucionales

Con Política formulada		Sin política formulada	
Cajicá	Mosquera	Tocancipá	Zipaquirá
Reglas formales vs. Informales			

<p><u>Formales</u> El interés de crear programas dirigidos a favorecer grupos de jóvenes que se identifican con el tema urbano.</p> <p>vs <u>Informales</u> Se identifican algunos estereotipos frente a expresiones juveniles (deporte urbano) como una idea compartida socialmente.</p> <p>Por lo anterior el proceso contempló la consulta con grupos de barras futboleras y jóvenes de skate con el fin de tener en cuenta sus intereses.</p>	<p>El principio de construcción participativa en algún momento se encontró con la necesidad de contar de manera rápida con la PPJ,</p> <p><u>Formales</u> Por un lado se promueve la participación</p> <p><u>Informales</u> Por el otro está la idea que la política es un documento que puede ser escrito solo por expertos (lo que paso con otras políticas). Situación que el equipo logro superar y demostrar la importancia de la participación de los jóvenes.</p>	<p><u>Formales</u> El proceso de diagnóstico contempla actividades con grupos específicos como Skaters, LGBTI en pro del reconocimiento de sus Derechos</p> <p><u>Informales</u> Alunas personas de la comunidad asocian la idea de jóvenes como “consumidores o problema”, “Frente a las prácticas urbanas el municipio es conservador, aunque la llegada de colonias de otras partes del país hace que poco a poco cambie la mirada, así como los programas de la alcaldía que busca visibilizarlas, pero muchos se niegan a reconocer estas expresiones” (Entrevista No.4). Sin embargo el análisis no se puede hacer completo por que no está el documento de PPJ.</p>	<p><u>Formales</u> Por un lado está la idea del enfoque de Derechos y participación</p> <p><u>Informales</u> Por otra falta de credibilidad por parte de los jóvenes en las instituciones, por lo que algunos dudan en los procesos de construcción de la PPJ; “eso si va a servir para algo”, “a veces a las entidades – el Gobierno - no les interesa divulgar los derechos, porque no les conviene que exijan sus derechos, o a veces no lo hace de manera clara y entendible para toda la comunidad; y por otro lado a la gente tampoco le interesa participar, es un ciclo” (Entrevista No. 5). “el municipio todavía es muy conservador en sus posturas por lo que todavía algunas expresiones juveniles no son muy reconocidas” (Zipaquirá, Grupo Focal). Sin embargo el análisis no se puede hacer completo por que no está el documento de PPJ.</p>
Instituciones estables vs. Instituciones dinámicas			
<p>En el momento de formulación no se existía la plataforma de juventud (dinámicas), frente a lo cual la apertura del programa de juventud fue fundamental en el proceso de formulación de la política. (estables)</p>	<p>En la fase final del proceso de formulación de la PPJ se conformó la Plataforma de Juventud. (dinámicas). Existe programa de juventud y con la PPJ se creó éste dentro de la estructura de la administración</p>	<p>La existencia de la casa de la juventud y de la casa de la cultura (estables), ha facilitado la identificación de diferentes grupos juveniles como institucionales dinámicas en actividades de construcción del diagnóstico de la situación de los jóvenes con estrategias novedosas como el arte y la cultura (dinámicas)</p>	<p>Actualmente el proceso de formulación reconoce de manera importante la Plataforma de Juventud como instancia social y dinámica que puede aportar de manera importante en la construcción de la PPJ, Existe programa de juventud (estable)</p>
Comportamientos estratégicos vs. Comportamientos fijados por normas sociales			
<p>La vinculación de grupos específicos como barras futboleras fue fundamental en la formulación de la política (Estratégico), aportando a superar la idea de que las instituciones saben que es lo que los jóvenes necesitan y pueden definir la oferta a partir de su experiencia sin consultar a los jóvenes. (Fijado por norma social)</p>	<p>La PPJ busca incluir a todos los sectores sin embargo algunos solo están interesados en cumplir sus propias metas; aunque los compromisos establecidos en la PPJ fueron socializados y confirmados por los encargados de las diferentes entidades vinculadas. Se vincularon diferentes grupos y organizaciones juveniles para superar la idea de la formulación de la política solo por terceros externos (Fijado por norma social)</p>	<p>No se puede hacer un análisis detallado de esta regla por no haber terminado el proceso</p>	<p>No se puede hacer un análisis detallado de esta regla por no haber terminado el proceso</p>

Con respecto a las reglas institucionales, se realizó igualmente la tabla de verdad (Anexo F), frente a lo cual se puede plantear que los cuatro municipios comparten muchos elementos, por lo que tampoco se pueden establecer como elementos fundamentales para la formulación o no de las PPJ; por ejemplo en las *Reglas*

formales vs. informales se resalta la existencia de posturas e intereses visibles y formales frente a intereses ocultos, en algunos casos contradictorios y por parte de personas que toman decisiones de política o concepciones de la comunidad que trascienden a las instituciones, en los cuatro municipios se identifican posturas conservadoras o tradicionales que estigmatizan prácticas juveniles (barras futboleras, deporte y música urbana) que pueden incidir por un lado en la participación de los jóvenes en los procesos de construcción de las políticas y por otro en el respaldo o no de la inclusión y desarrollo de actividades o programas orientadas a estas prácticas juveniles.

Con respecto a las *Instituciones estables vs. Instituciones dinámicas*, la Ley 1622/13 se convierte en un instrumento que reconoce las organizaciones juveniles no formales e informales y facilita los procesos de participación juvenil en la medida que no obliga a las mismas a apresurar su formalización legal, flexibiliza los procesos y los adecua a las realidades juveniles. Sin embargo en este caso los municipios de Cajicá y Mosquera formularon su política sin tener Plataformas de Juventud; en el caso de Tocancipá y Zipaquirá, estos no tienen política pero han avanzado en la consolidación de su plataforma de juventud.

Frente a la regla de *Comportamientos estratégicos vs. Comportamientos fijados por normas sociales*, cuando existe una visión de jóvenes como transformadores de la realidad, se identifican propuestas estratégicas orientadas a generar cambios que respondan a las nuevas demandas sociales sin embargo estos comportamientos chocan en algunos casos con posturas tradicionales que responden y refuerzan reglas existentes; ideas que se encuentran en los cuatro municipios y aunque frente a los que no tienen política no hay documento para validar por lo menos los comportamientos estratégicos, lo planteado por los entrevistados permite intuir que se asemeja a lo planteado por los municipios con política.

Por todo lo anterior, frente a los hallazgos en las matrices de síntesis de recolección de información y en la tabla de verdad, se puede concluir el análisis de los actores, de recursos y de reglas institucionales a partir del modelo escogido no es contundente y no permite concluir de manera categórica e independiente los factores que facilitan o dificultan el proceso de formulación de la política de juventud en los municipios del Departamento de Cundinamarca; por lo anterior, desde mi postura como investigadora y teniendo en cuenta el valor identificado en el trabajo realizado en los municipios, tomo la decisión de presentar los resultados a partir de la voz de los participantes, su percepción frente a cada uno de los elementos planteados en el modelo y su opinión frente a si los mismos facilitan o no la formulación en el contexto de cada municipio.

7. CONCLUSIONES

Como se mencionó en el apartado anterior, los resultados del análisis de la formulación de PPJ a partir del modelo seleccionado no permiten establecer afirmaciones categóricas de lo que facilita o dificulta la formulación de la política pública de juventud, ya que lo que facilita en unos municipios es considerado un factor limitante; por lo que las conclusiones se presenta a partir de la voz y los planteamientos de las personas consultadas. A partir de estos planteamientos se presenta lo que para los actores es considerado como elemento que facilita o dificulta la formulación.

Dentro de los aspectos que facilitan la formulación de las PPJ desde la voz de los funcionarios se encuentran:

- La realización de un diagnóstico para el proceso de formulación de la política de juventud, permite acercarse a la percepción y opinión de determinados grupos (jóvenes, representantes instituciones y de la comunidad) frente a la situación, problemas, necesidades y expectativas de los jóvenes. El diagnóstico que soporta las políticas tiene un peso y valor importante en la percepción de las personas consultadas que incide en la definición de objetivos y estrategias de la política lo que se puede evidenciar en los municipios de Cajicá y Mosquera.
- El papel de las entidades del nivel departamental y nacional, y la existencia de una PPJ Departamental se relaciona de manera importante con la posibilidad de transformar ciertas reglas institucionales que pueden obstaculizar los procesos, como los estereotipos existentes frente a los jóvenes, la no existencia de instancias de juventud, la falta de reconocimiento de instancias de participación juvenil como espacios validos de interlocución y construcción de propuestas; las entidades nacionales y departamental deben adelantar estrategias de movilización que promueva y refuerce nuevas formas de ver y reconocer a los jóvenes.

- Con respecto al tema de organización, en los cuatro municipios se resalta la importancia dada al reconocimiento de las organizaciones juveniles; en el caso de Tocancipá y Zipaquirá han priorizado este objetivo antes de iniciar la formulación; “se creó la oficina de juventud desde donde se empezó a hacer el trabajo de contacto con las organizaciones juveniles” (Cajicá, Entrevista 2), “El municipio ha avanzado en la consolidación de los grupos juveniles, con los cuales se han realizado procesos de participación” (Tocancipá, Entrevista 4); así la Plataforma de Juventud se constituye en una instancia fundamental no solo en la formulación de la política sino en su posterior implementación y evaluación.
- Necesidad de contar con la aceptación por parte de los jóvenes, en los casos de Cajicá y Mosquera este aspecto fue decisivo antes de la presentación final ante el Concejo Municipal.
- Con respecto al dinero, la existencia de metas específicas en el Plan de Desarrollo relacionadas con la formulación de políticas de juventud, en los Cajicá y Mosquera la asignación de recursos no solo financieros, sino de voluntad institucional para el desarrollo de las actividades necesarias facilitó la formulación; y en Tocancipá y Zipaquirá manifiestan que contar con recursos va a ser fundamental para terminar el proceso.
- La existencia de marcos normativos que motivan y ordenan la formulación de políticas públicas de juventud, así como la existencia de voluntad política manifestada en los planes de desarrollo y en el apoyo explícito de Alcaldes y Secretarios de Despacho en la medida que acompañan y dinamizan acciones concretas para su desarrollo que van desde la conformación de equipos, contratación de responsables del tema; como para la articulación con otros sectores y entidades.
- Frente al tiempo y el personal no hay consenso, Cajicá manifiesta que el logro de su PPJ se debió a la contratación de un tercero que lideró el proceso y al tiempo corto y concreto en el que se adelantó el mismo; a diferencia de Mosquera que si bien contrato terceros en algunos momentos, adjudica el logro

final a la apropiación y liderazgo del proceso por parte del equipo de juventud, y con respecto a la cantidad de tiempo, manifiesta que haber repetido algunas actividades y durar más de dos años permitió contar con más participación de jóvenes. Lo que permite plantear que frente a estos dos recursos no hay una postura única y depende más de las condiciones específicas de cada municipio.

- La posibilidad de contar con el apoyo de personas expertas o información, lineamientos y guías metodológicas que orienten estos procesos, así como conocimiento de los jóvenes, sus dinámicas, transformaciones y necesidades.

Dentro de los aspectos que dificultan la formulación de las PPJ desde la voz de los funcionarios se encuentran:

- La ausencia de información actualizada, sistematizada y localizada frente a la situación de los jóvenes en diferentes aspectos como salud, justicia, protección, educación, empleo, así como información sobre los procesos organizativos de jóvenes existentes; que permita tomar decisiones coherentes a partir de ella.
- No existen indicadores que permita hacer un análisis histórico de la situación de los jóvenes ni contar con líneas de base para la formulación de las PPJ con respecto a la intervención de los diferentes sectores y entidades. Las líneas de base se construyen a partir de los diagnósticos de la política.
- Como se mencionó anteriormente, para Mosquera el haber contratado un tercero dificultó el proceso de formulación a tal punto de tener que iniciar en varias oportunidades la formulación de la PPJ, a diferencia de Cajicá que lo valora como positivo.
- No contar con los recursos humanos y financieros necesarios para el proceso, desde la recolección y análisis de información con diferentes actores, hasta la formulación de acciones, lo que implica en muchos casos disponibilidad de tiempo, flexibilidad en las técnicas y metodologías y movilización en el

territorio, y hasta procesos de capacitación, asesoría y acompañamiento externo para fortalecer la capacidad técnica de los municipios y su personal.

- En las mismas entidades de la administración y mayor aún en la comunidad en general se desconoce lo que es y cuál es la funcionalidad de una política pública, por lo que en muchos casos no participan ni se comprometen con el tema.
- Al tema de juventud no se le ha dado la relevancia que tiene, en lo municipal, ni en lo Departamental o Nacional, a diferencia de los temas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia frente a los cuales se han desarrollado estrategias de movilización institucional y social que ha generado mayor empoderamiento, apropiación y compromiso por parte de diferentes actores, redundando en mayor atención; se hace necesario generar estos procesos para resaltar la importancia de la juventud en el desarrollo de un territorio.
- Si bien es cierto que estos municipios han avanzado en procesos de formación y sensibilización con jóvenes, se reitera la necesidad que estos sean permanentes, ya muchos todavía no se apropian de su papel como líderes de sus municipios. Los procesos de empoderamiento significan procesos de amplia envergadura y de constante trabajo que a veces son difíciles de mantener en el tiempo o se pierden en el cambio de funcionarios.

Dentro de los aspectos que facilitan la formulación de las PPJ desde la voz de los jóvenes consultados se encuentran:

- La existencia de los programas/acciones y servicios, además de coordinadores de juventud quienes dinamizan los procesos con la administración municipal y facilitan el diálogo con las y los jóvenes y con las organizaciones juveniles locales, el reconocimiento de las expresiones juveniles alternativas por parte de la administración municipal en el proceso de formulación de la PPJ facilita la participación de los jóvenes y su apropiación.
- La existencia de diferentes formas de participación y organización juvenil facilita su participación, consulta, vinculación en el proceso de formulación y

así mismo la conformación de redes juveniles, el reconocimiento por parte de ellos mismos de su diversidad y potencialidad.

Dentro de los aspectos que dificultan la formulación de las PPJ desde la voz de los jóvenes consultados se encuentran:

- El desconocimiento y valoración negativa de las expresiones juveniles alternativas por parte de la administración municipal en el proceso de formulación de la PPJ dificulta su inclusión y la de sus necesidades y expectativas.
- La persistencia de estereotipos frente a los jóvenes que generan barreras con las instituciones
- La falta de credibilidad en las instituciones y la falta de claridad frente a lo que son las políticas públicas y su impacto real en la situación de los jóvenes son reconocidos como limitantes.
- La falta de conocimiento por parte de los jóvenes y la comunidad en general de las acciones y proyectos liderados por la administración o existentes en el municipio; generalmente los que están informados son los que están directamente vinculados a algún proyecto institucional o que ejercen un liderazgo importante en el municipio y se interesan por estos procesos.

Finalmente como elementos adicionales que permiten complementar este análisis, se encuentra:

- El modelo no contempla de manera especial la influencia del contexto tanto en la relación entre los actores y sus decisiones frente al proceso, la forma como los recursos influyen dependiendo de los momentos y espacios específicos como el tema político electoral.
- La participación juvenil en los procesos de formulación de la PPJ está limitada a la consulta por lo que se ve necesario pasar a una participación de construcción e incidencia, ya que como lo mencionaron los municipios de Cajica y Mosquera, la fase de priorización y de definición de planes y acciones

está a cargo fundamentalmente los representantes de la administración municipal y los equipos de trabajo conformados para tal fin.

- Otro aspecto a tener en cuenta son las características de los jóvenes consultados y participantes, si bien las PPJ se proyectan atender a jóvenes entre 14 y 28 años de edad, la generalidad es que los que participan son los jóvenes escolarizados o participantes en programas institucionales, o focalizados a partir del trabajo con organizaciones o plataformas de juventud, pero los jóvenes que estudian y trabajan o que ya son padres de familia, no son fácilmente vinculados a los procesos, “Hay jóvenes que por su situación de ser padres de familia o estar estudiando y trabajando, no se interesan por estos procesos, tienen otras expectativas, son los proyectos de vida de sus hijos” (Zipaquirá, Entrevista 3).
- En algunos casos se identifica una baja capacidad técnica de los territorios especialmente en trabajar los temas de juventud, frente a lo cual tradicionalmente se han desarrollado básicamente programas de prevención de consumo, embarazo o violencia, desde una percepción social e institucional relativamente generalizada y contradictoria – acerca de los jóvenes, por un lado vistos como problema o riesgo social, por otro como esperanza de cambio del futuro y finalmente como actores responsables de la construcción actual de la sociedad - y otros implementan estrategias de protección o atención básicamente a aquellos menores de 18 años; pero son pocos los que han avanzado en reconocer la potencialidad de los jóvenes y desarrollar estrategias para su desarrollo; por lo cual cuando se inician procesos de formulación de políticas de juventud, el primer referente son las políticas y los funcionarios que manejan los temas de infancia, sin evidenciar la necesidad de conocer con mayor detalle lo que son los jóvenes y las juventudes de sus municipios.
- En los procesos de formulación de política de juventud analizados, la dimensión familiar no es muy visible, ni en el proceso propio de la formulación, ni en el contenido de las políticas, tanto en relación con las familias de origen de los

jóvenes como el caso de jóvenes que ya conforman sus propias relaciones familiares; es excepción de aspectos muy puntuales.

- La información existente permite tener un acercamiento a algunas percepciones de la situación de las y los jóvenes, al mismo tiempo se identifican vacíos y dificultades en los reportes de las entidades que no contemplaban el rango etéreo de juventud de manera específica y hasta ahora se está identificando esta necesidad, por lo que se ve como un avance frente a esta situación, la definición de una batería de indicadores por parte de la Procuraduría General y la promoción desde la Ley 1622 de 2013 de implementar Sistemas de Información de Juventud, que a mediano plazo permitirá tener mayor información y facilitar la toma de decisiones en las políticas de juventud.
- El análisis de los actores muestra que la no existencia de grupos, agrupaciones y movimientos juveniles consolidados puede dificultar el proceso de formulación de la política en la medida que deja la participación juvenil limitada a unas actividades y espacios más de consulta de percepción que de construcción participativa, construcción que requiere tiempo y recursos humanos y financieros que no siempre están a disposición de las administraciones; por el contrario en los casos en los que se identifican organizaciones juveniles interesadas en el proceso, esto facilita la participación de los jóvenes no solo como “beneficiarios” o asistentes a actividades de consulta sino como líderes de la misma construcción, proponiendo nuevas formas y metodologías de construcción, de expresión que permiten adicionalmente vincular grupos juveniles tradicionalmente excluidos o alejados de estos procesos, como los de barras futboleras, hip hop, rap, muralismo, deporte extremo y música urbana a partir de lo cual surgen estrategias innovadoras de movilización juvenil frente al reconocimiento de sus derechos, visibilización de sus necesidades pero principalmente de sus potencialidades.

Por lo anterior, espacios como las plataformas se constituyen en un escenario valioso de reconocimiento, encuentro, intercambio de expresiones juveniles, trabajo en equipo, solidaridad y de interacción con las entidades responsables de la promoción y garantía de sus derechos con el fin de cerrar la brecha entre los programas y ofertas existentes y las necesidades de las y los jóvenes; dando paso al fortalecimiento de los enfoques de derechos y capacidades en las políticas de juventud, que estén más orientadas a identificar las potencialidades de los jóvenes desde sus propias prácticas como los emprendedores culturales, que buscan que su arte sea reconocida no solo como uso de tiempo libre sino como empresas productivas que podrían ser apoyadas como forma de empleo u ocupación juvenil.

Espacios como las plataformas, a diferencia de los partidos políticos permite la participación de jóvenes que de entrada y tradicionalmente han estado apáticos a los procesos políticos por la falta de credibilidad en la política y en las instituciones, por lo que amplía el rango de acción; aunque no se puede negar la creciente participación de jóvenes en los partidos políticos, algunos con mayores elementos que otros, pues se percibe también que algunos siguen siendo usados por las maquinarias políticas (son vistos como los encargados de la logística de las campañas) o repiten prácticas politiqueras de sus antecesores; por lo que adquiere mayor importancia la plataforma en la medida que también es un espacio de formación de jóvenes que ejercen su ciudadanía de manera crítica, responsable y propositiva.

- El estudio permanente de las transformaciones de las nociones de juventud permite entender los cambios en las dinámicas cotidianas de los mismos, así como las relaciones que establecen con el fin de actualizar las formas de vincular a los diferentes grupos y expresiones juveniles, entender como la juventud influencia y se ve influenciada por el contexto, por los medios de comunicación y por las instituciones hace que tengan que ampliarse las estrategias de formulación de políticas públicas. Por ejemplo, se identifica la

necesidad de explorar formas alternativas de trabajo con los jóvenes como el uso de tecnologías de información y comunicación.

- En este estudio de los procesos de formulación de políticas de juventud muestra que hay una incidencia sistémica, por un lado la necesidad de los municipios de responder a requerimientos normativos de formulación de las mismas hace que empiecen a buscar y reconocer a los jóvenes; pero al mismo tiempo jóvenes empoderados y organizados empiezan a presionar cambios en los municipios no solo para crear las políticas sino para mejorar su relación con los jóvenes desde los diferentes sectores y entidades.

Se puede plantear que nos encontramos en un momento histórico importante frente a la construcción de políticas de juventud en la medida que se han unido varios aspectos como el cambio normativo, la mayor existencia de organizaciones juveniles, la participación de jóvenes en diferentes espacios desde temprana edad como los Consejos Estudiantiles y Plataformas de Juventud, hasta otros más complejos como Concejos Municipales y Alcaldías territoriales, así como cierto interés institucional por responder a requerimientos normativos que presiona el impulso de acciones y programas dirigidos a la juventud.

Sin embargo, se pueden identificar varios retos: Primero que la existencia de un marco normativo puede facilitar pero no garantiza que existan procesos organizativos fuertes, consolidados, formados y preparados para participar, esto requiere de esfuerzos importantes desde diferentes sectores, tiempo, constancia, permanencia de los procesos y sistematicidad de los mismos por lo que los cambios de gobierno se constituyen en una amenaza para los procesos de participación juvenil y especialmente de construcción conjunta, especialmente si no se logra la formalización de la política en la medida que el nuevo gobierno puede desconocer los avances desarrollados, es aquí en donde el empoderamiento de los jóvenes es una herramienta para incidir en la construcción

de los nuevos planes de desarrollo y garantizar que sus construcciones sean reconocidas.

Segundo, si bien hay un auge de construcción de políticas de juventud y en general de políticas poblacionales, por ciclo vital o por situación diferencial; se empiezan a identificar críticas frente a las mismas, en la medida que sin proponérselo, en la práctica establece límites de acción que dificultan el desarrollo de estrategias integrales, para el caso un aspecto a referenciar es el cruce de acciones entre las políticas de primera infancia e infancia y adolescencia que trabajan por las personas desde los 0 hasta los 17 años desde un enfoque más de protección, con las políticas de juventud que van desde los 14 a los 28 años con enfoques más orientados hacia el ejercicio de la ciudadanía, presentando en algunos casos los discursos contradictorios. Tercero, de manera complementaria a la reflexión anterior, al interior de las políticas se trabajan enfoques multidimensionales por lo que se vinculan diferentes entidades corresponsables con el desarrollo de las y los jóvenes; sin embargo, desde el mismo proceso de formulación se evidencia la permanencia de posturas sectoriales en donde cada uno aporta una parte pero no necesariamente hay una construcción conjunta, el tema de juventud desde el sector donde se mire, se limita a una serie de metas pero no se analiza más allá el tema de la garantía de los derechos.

Cuarto, se empiezan a escuchar reflexiones frente a la importancia de trabajar en políticas territoriales que vinculen a todos los grupos poblacionales y sectores; esta es una reflexión que puede ser objeto de otros estudios acompañados del análisis de implementación, evaluación e impacto de las políticas de juventud y de cómo estas políticas de juventud que entran en auge dialogan con el territorio y con el papel de los jóvenes frente al mismo.

Quinto, sigue abierta la pregunta frente a cuáles son los aspectos que facilitan o dificultan la formulación de las políticas de juventud y cuáles son los modelos más apropiados para su análisis.

BIBLIOGRAFIA

Alba, Luz Helena. (2010). Salud de la adolescencia en Colombia: bases para una medicina de prevención. Univ. Méd. Bogotá (Colombia), enero-marzo.

Asamblea de Cundinamarca. (2007). Por la cual se adopta la política de juventud del Departamento de Cundinamarca.

Banco Mundial, (2008). Informe sobre la Juventud Mundial 2007 en Jóvenes: entre amenazas y oportunidades. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/24388>

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie y Ravinet Pauline. (2009) Diccionario de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Calvo de Saavedra, A. (2012). La forja de la ciudadanía: asíntota de una pedagogía del encuentro. En Rojas, F., Muñoz, Corredor (Ed.) Jóvenes y adultos: Una pedagogía del encuentro. (p.118) Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2000). Ciudadanía, igualdad y cohesión social: La ecuación pendiente. En Equidad, desarrollo y ciudadanía. Agenda social. Tomo II. Colombia. Alfomega S.A.

CEPAL - OIJ, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004). La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias. Santiago de Chile.

CEPAL-OIJ-SEGIB - Comisión Económica para América Latina y el Caribe Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. (2008). Un modelo para armar.

CEPAL –OIJ. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe (2011): Invertir en juventud.

Congreso de la República de Colombia, (1991). Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República de Colombia, (1997). Ley 375 por la cual se crea la Ley Nacional de Juventud.

Congreso de la República de Colombia. (1994) Ley 115 Por la cual se expide la Ley general de educación

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1620

Congreso de la República de Colombia, (2013). Ley 1622 – Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.776 de 29 de abril.

Cruz-Rubio, César Nicandro. (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2015). Instituto Nacional de Medicina Legal en Sistema de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia JUACO. Programa Presidencial Colombia Joven. Colombia Recuperado de <http://obs.colombiajoven.gov.co/Observatorio/Observatorio.aspx?rpt=OUprQt4qNS3QJxv88Xr4w==>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2015). Ministerio de Educación Nacional SNIES. en Sistema de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia JUACO. Programa Presidencial Colombia Joven. Colombia Recuperado de http://obs.colombiajoven.gov.co/Observatorio/Observatorio.aspx?rpt=TGMwnP0FyrUz_i/qHau3fQ==

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2015). Sistema de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia JUACO. Programa Presidencial Colombia Joven. Colombia Recuperado de http://obs.colombiajoven.gov.co/Observatorio/Observatorio.aspx?rpt=Buyel7PgAptVw9lwUXO_Fw==

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE -ILOSTAT Database- Gran Encuesta Integrada de Hogares. Sistema de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia JUACO. Programa Presidencial Colombia Joven. Recuperado de <http://obs.colombiajoven.gov.co/Observatorio/Observatorio.aspx?rpt=DZBL97LfUBXMRb1xfI63NA==>

Departamento de Cundinamarca, (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016 Cundinamarca Calidad de Vida.

Departamento de Cundinamarca, (2014). Estadísticas Cundinamarca 2011-2013. Secretaría de Planeación.

Duarte, Klaudio. (2000, Septiembre). ¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Última Década, (13). Valparaíso Chile. Centro de Estudios Sociales.

Escobar C, Manuel Roberto. (2004). Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985-2003. Línea de investigación en jóvenes y culturas juveniles - Universidad Central Departamento de Investigaciones DIUC y Programa Presidencial Colombia Joven – Agencia de Cooperación Alemana GTZ - UNICEF Colombia.

Escobar C., Manuel Roberto & Mendoza R. Nydia Constanza. (2005). Jóvenes contemporáneos: entre la heterogeneidad y las desigualdades. Revista Nómadas No. 23 octubre. Universidad Central – Colombia.

Fondo de Población de Naciones Unidas - UNFPA. (2014). Recuperado de: <http://www.unfpa.org.co/?p=2552>

Lindblon, Charles. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las administraciones públicas. Traducción Eduardo Zapico Goñi. México. Colección de estudios. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A.

Majone, Giandomenico. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar Villanueva. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración pública, A. C. México Fondo de Cultura Económica.

Margulis, Mario & y Urrest, Marcelo. (1998) La construcción social de la condición de juventud. Recuperado de: http://correo2.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/mario_margulis_y_marcelo_urresti_la_construccion_social_de_la_condicion_de_juventud_urresti.pdf

Margulis, Mario (Ed.) Margulis, Mario y Urrest, Marcelo. (2008). La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud. Recuperado de http://perio.unlp.edu.ar/teorias/index_archivos/margulis_la_juventud.pdf

Muñoz González, Germán. (2010). Ser joven hoy: los discursos significativos.

Muñoz González, Germán. (2012) .¿Qué significa ser joven en Colombia hoy?. En Rojas, Muñoz y Corredor (Ed.). Jóvenes & adultos: Una pedagogía del encuentro. (pp. 54-69). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Ordúz, Luis Fernando. (2012). Púberes, adolescentes, jóvenes. En Rojas, Muñoz y Corredor (Ed.). Jóvenes & adultos: Una pedagogía del encuentro. (pp. 54-69). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Profamilia (2010) Encuesta Nacional de Demografía y Salud - ENDS

Rabotnikoff, Nora (2008). Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. *En/Conos*. Revista de Ciencias Sociales. Num. 32, Quito, septiembre. FLACSO Ecuador.

Ragun, Charles C. La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Derecho y sociedad. Siglo del Hombre Editores. (p. 194). Bogotá.

Rodríguez, Ernesto. (2011) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances concertados y desafíos a encarar en el marco del año internacional de la juventud. Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura – UNESCO. Oficina Regional de la Educación para América Latina y el Caribe. Brasil.

Rodríguez, Ernesto. (2013). Enfoques de juventudes en América Latina y el Caribe: transversalidad, integralidad, sectorialidad. Texto presentado en la “Reunión de Altas Autoridades de América Latina y el Caribe sobre Políticas Públicas para la Atención Integral de las y los Jóvenes: Inclusión y Equidad desde una Visión Transversal”, organizada por el Ministerio del Poder Popular para la Juventud y la Secretaría Permanente del SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Caracas, 25 y 26 de Julio de 2013.

Rojas, Felipe & Sánchez, Alejandro (2012). Relaciones entre adultos y jóvenes en Colombia: una perspectiva histórica. En Rojas, Muñoz y Corredor (Ed.). Jóvenes & adultos: Una pedagogía del encuentro. (pp. 54-69). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Roth Deubel, André-Noel. (2003) Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. Cuadernos de administración. Universidad del Valle. N° 30 1 diciembre.

Roth Deubel, André-Noel. (2012) Políticas Públicas. Formulación, implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.

Roth Deubel, André-Noel. (2014) Políticas Públicas. Formulación, implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. 10ª Edición. Bogotá.

Subirats, Knoepfel, Lurrue & Varone (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Planeta. España.

Tatis, J. Escobar, M,R (2010) Políticas públicas de juventud e inclusión social en américa latina y el caribe -capitulo Colombia- En: Esta en internet pero no logro sacar la dirección electrónica de página en banco del OJJ

Velásquez C, Fabio y González R. Esperanza. (2003). Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Fundación Corona y Fundación Social con el apoyo de la Inter American Foundation, IAF. Bogotá.

Anexo A. Otros referentes normativos que marcan la acción en Juventud y en políticas públicas de Juventud

Norma	Descripción
Ley 1014 del 26 de enero de 2006 o Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento	Establece la promoción de los jóvenes emprendedores y sus organizaciones en Colombia a partir de 10 objetivos básicos
Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 o Ley de Formalización y Generación de Empleo	La cual tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.
Ley 720 del 24 de diciembre de 2001 o Ley de Acciones Voluntarias	La cual tiene por objeto promover, reconocer y facilitar la Acción Voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social, reglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones.
Ley 1505 del 5 de enero de 2012	La cual tiene por objeto crear el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas
Conpes 173 de 2014	Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Este documento busca generar una serie de acciones que permitan que la población joven del país pueda vincularse más y mejor al sector productivo. Así, se espera potenciar el rol de los jóvenes como actores claves en el desarrollo del país y que este rol sea reconocido por los diferentes actores de la sociedad. Finalmente, se busca desarrollar el capital humano de los jóvenes, de tal manera que estén mejor preparados al momento de decidir su futuro profesional y laboral.
Conpes 3673 de 2010	Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la Ley, y de los grupos delictivos organizados.

Anexo B. Guía de Entrevistas semi-estructuradas

DATOS GENERALES			
Fecha: _____	Sexo: H _____ M _____ X _____	Municipio: Tocancipa	
¿Cuál es su rol en el desarrollo de políticas públicas?			
Institución: _____			
cuen	Pregunta	Respuestas	Observaciones
	¿Cómo definen el concepto de política pública?		
1	Cómo ha sido el proceso de construcción de la política en el municipio		
2	En el proceso de formulación de PP del municipio ¿Quiénes intervinieron de manera directa e indirecta en la formulación de la política?		
3	¿Se conformaron alianzas o coaliciones de apoyo y oposición al proceso de Diseño de la Política? NO -- SI - ¿qué efecto tuvieron en el proceso de diseño?		

4	Pensando en la Política de Juventud, en el momento de su diseño, A quiénes podía afectar positiva o negativamente dicha política? Y de Qué manera		
5	Cómo puede describir el contexto socio político del municipio en el momento de la formulación de la política		
6	En la etapa de diseño de la política cuál era la situación o visión de situación de los jóvenes del municipio?		
7	Puede describir los procesos, estrategias, metodologías e instrumentos utilizados en el proceso, especialmente en la priorización de problemas		
8	En el proceso de diseño de la PP cuales fueron los problemas prioritarios de los y las Jóvenes, establecidos y con que criterio se llevo a ellos?		
9	Con que equipo humano se conto para el proceso de formulación de la política (personas dedicadas al proceso y tipo de personas)		
10	Qué recursos hubieran sido importantes y no estuvieron disponibles durante el proceso?		
11	¿qué tipo de información le hubiera sido muy útil y necesaria pero no la tuvo disponible?		
12	Desde su punto de vista como influyeron las instituciones en el proceso de identificación y priorización de las situaciones de la PPJ		

Anexo C. Consolidado de Entrevistas

Municipio	Cajicá	Cajicá	Zipaquirá	Tocancipa	Mosquera	
Sexo:	Hombre	Mujer	Mujer	Mujer y Hombre	Hombre	
Rol o Cargo	Coordinador de Juventud	Secretaría de Desarrollo Social	Coordinadora de Juventud	Secretaría de Desarrollo Social - Coordinador de Juventud	Coordinador de Juventud	
Institución	Alcaldía Municipal - Secretaría de Desarrollo Social	Alcaldía Municipal - Secretaría de Desarrollo Social	Alcaldía Municipal - Secretaría de Salud	Alcaldía Municipal - Secretaría de Desarrollo Social	Alcaldía Municipal - Secretaría de Gobierno	
No.	Pregunta	Respuestas	Respuestas	Respuestas	Respuestas	
1	¿Cómo definen el concepto de política pública?	Documento que contempla acciones las acciones necesarias para garantizar los derechos de los jóvenes.	Instrumento que permite definir acciones y estrategias para garantizar los derechos o las necesidades de la población objetivo, en este caso la de los jóvenes.	Mecanismo de participación, herramienta que permite garantizar el cumplimiento de los derechos de los jóvenes, se definen indicadores para el seguimiento de su cumplimiento	Mecanismo de participación, herramienta que permite garantizar el cumplimiento de los derechos de los jóvenes, se definen indicadores para el seguimiento de su cumplimiento	La PPJ es un conjunto de acciones y proyectos, que definen obligaciones del Estado para satisfacer necesidades.
1	Cómo ha sido el proceso de construcción de la política en el municipio	<p>El Plan de Desarrollo del municipio contempló la construcción de la política pública de juventud, pero adicionalmente se creo la oficina de juventud desde donde se empezó a hacer el trabajo de contacto con las organizaciones juveniles.</p> <p>Lo fundamental fue la decisión y contar con el recurso para la contratación de un operador, para lo cual se definieron unos requisitos muy específicos con el fin de contar con un equipo idóneo para el proceso que se desarrolló en varias etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A análisis documental con diversas fuentes. - Diagnóstico: estudio estadístico, encuestas, mesas de trabajo sectoriales, institucionales y por grupos específicos - Construcción del documento - Socialización de la propuesta con los jóvenes y las instituciones - Ajuste con los aportes recibidos 	<p>El Plan de Desarrollo del municipio "Progreso con responsabilidad Social" incluyó todas las políticas públicas poblacionales, con el fin de definir planes a largo plazo, esto teniendo en cuenta que siempre se ha hablado de políticas sociales pero entendidas como acciones y oferta puntual y desarticulada.</p> <p>Se inició un proceso de análisis documental de temas relacionados con cada grupo poblacional, esto se realizó con documentos institucionales y de otras fuentes.</p> <p>Se realizó un diagnóstico de la población juvenil en temas como educación, salud.</p> <p>Se fortaleció el programa de juventud desde el cual se identificaron organizaciones juveniles con las cuales se iniciaron procesos de reconocimiento de los intereses de los jóvenes, igualmente se identificaron líderes comunales.</p> <p>Se contrató un operador que se encargo de desarrollar todo el proceso en coordinación con el programa de juventud y la secretaria de desarrollo social; desde el levantamiento de estadísticas, encuestas, oferta institucional, mesas de trabajo sectoriales, institucionales y focalizadas (IE, asociaciones, agremiaciones, padres de familia, comunidad, entidades religiosas), la consolidación de la información, la construcción del documento y la socialización del mismo. "Si no hubieramos contado con ese operador no lo habiamos logrado, todos tenemos multiples funciones"</p>	<p>El proceso inicia gracias a la voluntad política, evidenciada en la inclusión en el plan de desarrollo municipal lo que dio garantía de su desarrollo; a partir de esto lo primero que se hizo generar estrategias de acercamiento hacia los jóvenes, con el fin de construir no desde el escritorio sino desde sus necesidades e intereses. Se trabajo tambien en la visibilización y reconocimiento del papel de los jóvenes por parte de los mismos funcionarios de la Alcaldía, "No solo como problema sino que entenderian que los jóvenes tambien son propositivos, que pueden aportar a crear programas mas reales para ellos."</p> <p>En ese marco se avanza en la formación del equipo de juventudes, la socialización del Estatuto de Ciudadanía Juvenil como herramienta, acompañamiento de otros actores como asistencia técnica que se convierte en un respaldo tanto para el equipo de juventud, como para su relación con los jóvenes, la definición de los enfoques y las metodologías a trabajar, revisar antecedentes y diagnostico anterior (2008), revisar otros programas dirigidos hacia jóvenes y lo planteado en el plan de desarrollo, contacto con los comites de prevención de SPA, Comité de erradicación de trabajo infantil, en el Compos quedo en el Plan de Acción de este año.</p> <p>Cuentan ya con la de infancia y adolescencia, con la que se va a articular la de juventud / La meta es alcanzar a construir el documento con las líneas base de la PPJ producto de la construcción con la comunidad.</p> <p>Desde el año 2014 en el Encuentro de Jóvenes Transformadores realizado en el marco de la semana de juventud con apoyo del proyecto de salud mental y salud sexual y reproductiva; se realizaron mesas de trabajo por categorías de derecho, se esta recopilando información desde diferentes fuentes, se preparo una encuesta que actualmente esta en aplicación.</p> <p>Se realizó proceso de conformación de la Plataforma de juventud, a partir de buscar a los jóvenes y organizaciones y contarles que es el programa de juventud, que es plataforma, para que sirva; a partir de esto se empezó a generar confianza con los jóvenes.</p>	<p>El municipio ha avanzado en la consolidación de los grupos juveniles, con los cuales se han realizado procesos de participación, opinión frente a lo que debería ser la PPJ, socialización de la Ley 1622, mecanismos de participación, se han realizado trabajos de investigación para el diagnóstico: Imaginarios de las juventudes en torno a la participación en entornos deportivos, artísticos, participación y liderazgo de jóvenes en colegios, como y porque se destacan las IE del municipio por el trabajo de las personerías estudiantiles, como se han organizado los jóvenes formal o no formal (independiente, clubes, escuelas de formación por medio de lo cual se visibilizan)</p> <p>La plataforma de juventud se convierte en una instancia en la cual se congregan grupos juveniles que son focalizados y consultados, son un mecanismo de acercamiento, participan en las encuestas, conversatorios.</p> <p>En el Compos se ha tratado el tema, y allí esta el compromiso de sacar este año la PPJ.</p>	<p>Realizaron encuestas en las IE, se conformó un equipo de promotores, la primer aplicación se realizó en el año 2011 con asesoría de la U Cundinamarca y Convenio Escuela de Paz, mesa de participación de jóvenes en la cual trabajaron árbol de problemas, esto se realizó al final del gobierno anterior, proceso que se revisó en el 2012 por parte del nuevo equipo del Programa Mosquera Joven, contrataron nuevamente a la Escuela de Paz y se aplicó otra encuesta, la Encuesta Tacro, pero esta tenía muchas preguntas abiertas.</p> <p>Con otra mesa de trabajo se validó la encuesta y se conformó el equipo de promotores, con ellos se revisaron los resultados y la concluyendo que la muestra era muy pequeña, por lo que decidieron ajustarla y ampliarla por medio virtual, mesas de trabajo de cartografía social para identificar la oferta institucional hacia los jóvenes, no solo de Mosquera Joven, mesa de actores institucionales con oferta, talleres con diferentes poblaciones para socializar el proceso en diferentes momentos, ej. taller con jóvenes rurales a partir de lo cual surgió un tercer componente de la política, el ambiental, que no estaba antes. Con la sanción de la Ley 1622 se hizo una pausa, que permitió hacer revisiones y ajustes, en el 2013 se continúa la construcción del documento y se inicia la socialización del documento final, hasta este año que se esta presentando ante en Concejo Municipal.</p>

2	<p>En el proceso de formulación de PP del municipio ¿Quiénes intervinieron de manera directa e indirecta en la formulación de la política?</p>	<p><u>De manera directa:</u> organizaciones juveniles, el operador contratado, funcionarios, Consejo de Política Social - Compos, Concejo Municipal, IE, <u>De manera indirecta:</u> líderes comunales, asociaciones, agremiaciones, padres de familia Sin embargo cabe resaltar que frente a los funcionarios, se trabajo con los responsables de los temas, muchos de los cuales son contratistas, pero falta comprometer más a las personas de planta, porque son ellos quienes tambien garantizan que el proceso no se pierda.</p>	<p>De manera directa: Integrantes de la administración municipal, organizaciones juveniles, el operador contratado, Instancias como el Consejo de Política Social - Compos, Concejo Municipal De manera indirecta: líderes comunales, Operador, Plataforma de Juventud, IE, asociaciones, agremiaciones, padres de familia, comunidad, entidades religiosas,</p>	<p><u>Directos:</u> Directos: Programa de juventud, funcionarios de secretaria de salud y mas adelante apoyo de un profesional para consolidar el documento, plataforma de juventud, practicantes <u>Indirectos:</u> otras entidades, JAC, IE, jovenes en general</p>	<p>Compos, organizaciones juveniles Funcionarios (Con planeación, comisarias de familia con quienes ya se trabajo la Pinfancia y Adolescencia), profesores, IE publicas y privadas (Publicas =13, Privadas =4, Institutos de validación =2)</p>	<p>Participaron otras entidades pero en momentos, en general fue poca la participación de otras entidades, un apoyo importante fue el Alcalde ya que es una persona joven, además cuando él fue secretario de gobierno apoyo el Programa mosquera Joven, los jóvenes de beneficiarios de los programas (Grupos de anime, lectura, campamentos, danzas, comunicaciones, mosquera social, deporte extremo, ambiental, soft combat), el equipo del Programa Mosquera Joven. Se realizó contacto con presidentes de JAC pero no se ven como aliados, son mas bien apáticos al proceso, representantes del Gabinete Municipal, y de población Víctima de Conflicto Armado</p>
3	<p>¿Se conformaron alianzas o coaliciones de apoyo y oposición al proceso de Diseño de la Política? NO/ SI ¿qué efecto tuvieron en el proceso de</p>	<p>Alianzas se puede decir que entre el Programa de Juventud y el operador, porque este no funciona como ente externo sino coordinado desde la administración. En algún momento, algunos jovenes tenían comentarios al proceso, por lo que se realizaron reuniones para recoger esos insumos y articularlos a lo que se estaba planteando.</p>	<p>Se puede hablar de alianza entre el operador y la administración en la medida que trabajaron de manera conjunta. Con respecto a las entidades, al estar el operador, no sintieron que la formulación de la política fuera un trabajo adicional sino un apoyo al trabajo de cada uno. Se identifica cierta apatia en el sector político, líderes políticos que están en la oposición o que no entienden ni creen en estos procesos, "eso para que si no se las van a aprobar"</p>	<p>La participación de otros sectores: se articulo proyecto de salud mental y salud sexual y reproductiva y juventud; esto con el fin articular información y oferta, "que los jovenes llegaran a un solo punto y encontraran información y además fueran bien tratados" Se han realizado alianzas entre salud mental y salud sexual y reproductiva y juventud para el desarrollo de actividades, planes de acción conjuntos, ej. Focalización de actividades para aplicar encuesta. Así como remisión de casos por competencia, previa definición de acuerdos con algunos sectores.</p>	<p>Hay alianzas entre algunas organizaciones juveniles en la plataforma A nivel institucional hay alianzas entre las Secretarías por ejemplo desarrollo social y la de planeación o comisaría de familia.</p>	<p>El programa con la secretaria de cultura en algunas actividades de convocatoria a jóvenes. Por otra parte se contó con algunas Fundaciones como aliadas del proceso, especialmente en la revisión crítica del documento y en la construcción de aportes.</p>
4	<p>Pensando en la Política de Juventud, en el momento de su diseño, ¿A quiénes podía afectar positiva o negativamente dicha política? Y de Qué manera</p>	<p>Los más beneficiados son los jovenes ya que ahora si tienen un documento que les diga que es lo que se debe hacer en juventud, además incluye temas que antes no se trataban como las barras y los de musica y deporte urbano. Otro aspecto importante es que obliga a que siga el Programa de Juventud, antes no habia ni siquiera coordinador y ahora ya estamos dos personas y varios proyectos en ejecución.</p>	<p>Los más beneficiados son los jovenes en la medida que ahora tienen una política que ha generado más oferta para ellos, la política ya lleva más de un año de implementación y ahora existen mas programas y actividades; además se han integrado jovenes tradicionalmente excluidos como los de las barras y los de musica y deporte urbano.</p>	<p>Tanto como afectar no, pero falta compromiso de otras entidades, no sienten que el proceso también es responsabilidad de ellos</p>	<p>La comunidad manifiesta de alguna manera apatia, por desconocimiento, piensan que la PPJ no es una herramienta eficiente, además incide la idea que tienen de los jovenes.</p>	<p>Las otras secretarías no se interesan mucho en los temas de juventud, especialmente a las que deben asumir nuevas funciones como la Personería municipal frente al acompañamiento de la Plataforma de Juventud, y a todas las entidades en el reporte de indicadores que implica el reporte de información que actualmente no se esta reportando. Frente a la pregunta de como perciben que en el municipio el programa de juventud dependa de la Sec de Gobierno y no de Desarrollo Social como en otros, la reflexión es que desde Desarrollo Social la atención se centra en niños, niñas y adolescentes (Infancia y Adolescencia) pero no a jovenes, por lo que desde gobierno (Participación Comunitaria) cuentan con más apoyo.</p>

5	<p>Cómo puede describir el contexto socio político del municipio o en el momento de la formulación de la política</p>	<p>No había oficina de juventud, existían desde diferentes áreas acciones dirigidas a los jóvenes y de hecho algunos jóvenes específicos como los de deportes tradicionales, pero no había un programa. No se tenían identificados grupos por temas de interés</p>	<p>Las instituciones tenían la idea de que la política "va a terminar las problemáticas de los jóvenes", atribuyen a la política la solución a todas las dificultades. Los jóvenes estaban buscando que sus propuestas fueran apoyadas</p>	<p>Anteriormente el tema de juventud lo manejaban personas contratistas, desde la reestructuración administrativa de la Alcaldía ya se creó el enlace - programa de juventud, con unas funciones definidas, lo que ha generado mayor confianza y sostenibilidad de los procesos. La problemática social afecta principalmente a los jóvenes pero son ellos los menos beneficiados de la política social. En este momento de elecciones ya no es tan viable hacer más mesas de trabajo, ya no participan porque dicen que ya se va a acabar el periodo y "ya para que", no entienden que son planteamientos a 10 años.</p>	<p>El crecimiento poblacional ha sido alto y esto ha generado problemas sociales en los cuales los jóvenes se ven involucrados, micro tráfico, bandas, que aunque no es culpa de los jóvenes, hace que deban generarse acciones para contrarrestar sus efectos. Otro factor que ha aumentado la población es el tema laboral, llegan buscando trabajo. La consecución de empleo es difícil, aunque la administración es aliada estratégica de las empresas, la comunidad genera rechazo de las empresas, ya que "dejan el trabajo botado, no cumplen, llegan borrachos", los empresarios se quejan; con respecto a los jóvenes, ellos no son muy focalizados por las empresas, ellas prefieren personas con núcleos familiares consolidados, asociando esto a la responsabilidad y a la menor posibilidad de dejar el trabajo por las responsabilidades que tiene. Elementos políticos; se está viendo un auge en que los jóvenes incursionen en partidos y en política. Actualmente hay</p>	<p>En el momento que inició la formulación se dio un cambio de Gobierno, también se ha dado un proceso de urbanización y cambio de infraestructura,</p>
---	---	--	--	---	--	---

6	En la etapa de diseño de la política cuál era la situación o visión de situación de los jóvenes del	Los jóvenes generalmente son vistos como problematicos o peligrosos, especialmente los de barras, pero desde el trabajo que se esta haciendo ya se ha ido cambiando poco a poco esa problematica. Desde los diferentes programas y acciones se ha logrado que los padres de familia tambien crean, al	Los jóvenes son vistos como causantes o victimas de problemas que hay que atender. Los jóvenes practicantes de deporte extremo son todavia rechazados por la comunidad en la medida que los asocian con delincuencia. La PPJ ha tratado de cambiar esta visión mostrando otros roles o potencialidades como liderazgo.	Hay multiples miradas: Algunos profesores tradicionales que no se preocupa por cambiar su mirada. Otros profesores que ya se han interesado por investigar sobre lo que les gusta a los jóvenes, sus prácticas, tendencias, se involucra con ellos, los entiende y escucha Algunas personas de la comunidad piensa que los jóvenes son "drogadictos, problematicos" Frente a las prácticas urbanas el municipio es conservador, aunque la llegada de colonias de	Estigma social entre ellos mismos, por ejemplo entre las mismas barras, entre los de deportes tradicionales con los de deporte urbano. La juventud se ve como una etapa para "pasar el tiempo", pero actualmente las instituciones ahora reconocen a los jóvenes el cambio por lo que promueven programas de desarrollo de oportunidades.
7	Puede describir los procesos, estrategias, metodologías e instrumentos utilizados en el proceso, especial	Estadísticas, encuestas de oferta institucional, de diagnóstico y de problematicas, mesas de trabajo sectoriales, institucionales y focalizadas	levantamiento de estadísticas, encuestas de oferta institucional, de diagnóstico y de problematicas, mesas de trabajo sectoriales, institucionales y focalizadas (IE, asociaciones, agremiaciones, padres de familia, comunidad, entidades religiosas),	Encuestas, entrevistas planes de comites existentes Mesas de trabajo institucional En cada comité hay representación del programa de juventud y de la plataforma, no hay comité técnico de juventud del Compos	Los jóvenes no participan facilmente en actividades diferentes a las tradicionales, se limitan a las actividades de las IE. Con respecto a los jóvenes que estudian y trabajan, se aumenta la dificultad de participación. Frente a los jóvenes mayores de edad que ya no estan en las IE, desde la casa de la juventud si son receptivos a las actividades, más que los de las IE que participan de maneja obligada, en cambio los otros jóvenes si llegan a
8	En el proceso de diseño de la PP cuales fueron los problemas prioritarios de los y las Jóvenes, establecidos y con que criterio se llego a ellos?	1. Casa de la juventud, actualmente no hay un espacio especifico, existe casa de la cultura pero ese ya esta lleno y ocupado siempre. 2. Nuevos espacios de participación juvenil no convencional (tabla, urbano) 3. Barras futboleras	1. Nuevos espacios de participación juvenil no convencional (tabla, urbano) 2. Barras futboleras 3. Necesidad de tener la casa de la juventud en donde los jóvenes encuentren espacios para su encuentro	Desde jóvenes: el principal problema es saber que tan efectiva puede ser la politica, que tanto lo que estan opinando o respondiendo en una encuesta será tenida en cuenta.	Problemas desde los jóvenes: desempleo, educación superior, (actualmente cuentan con CERES, Uniminuto), interes por el manejo ambiental ("son mas concientes del tema ambiental") Problemas desde la administración: drogadicción, acceso a educación superior, familias disfuncionales, hacinamiento, maltrato, embarazo adolescente, desconocimiento de sus espacios de participación y de la oferta institucional. La priorización la realizó el Programa Mosquera Joven Se definieron unos ejes principales, unos transversales y unas lineas de acción. Posteriormente, se realizó una presentación en el Compos y se visitó secretaria por secretaria validando y confirmando los compromisos de cada una de las entidades. (Desarrollo Social, Salud, Emprendimiento, Cultura)
9	Con que equipo humano se conto para el proceso de formulación de la política	Oficina de la juventud (en ese momento un profesional), secretaria de desarrollo social y los profesionales de la administración municipal, el operador. En el proceso se realizó una mesa de trabajo con líderes juveniles.	Oficina de la juventud (en ese momento un profesional), secretaria de desarrollo social y los profesionales de la administración municipal, el operador.	Equipo de juventudes y de la secretaria de salud, apoyo de practicantes en el programa que si no estuvieran quedarían cortos, porque el equipo de juventud tambien se debe dedicar a otras cosas. La escritura del documento la va a hacer un asesor externo que consolida la información pero de	Recurso humano: Trabajadora social, psicólogos, equipo del programa de juventud, apoyo de otras secretarías. Financiero: contratación de una consultoría que incluye trabajo de campo que incluye transporte, espacios,.... Información: estudios, diagnostico Inicialmente se contrataron dos organizaciones (Convenio con la U. de Cundinamarca y Escuelas de Paz), finalmente el proceso fue retomado por el equipo del programa y funciona mejor, porque se conoce el territorio.

#	Que recursos hubieran sido importantes y no estuvieron en	Habrera sido un contar con una caja de herramientas para formulación de PPJ, formatos de caracterización, metodologías, experiencias	Habrera sido un contar con una caja de herramientas para formulación de PPJ, formatos de caracterización, metodologías, experiencias	Para que las entidades aporten tambien recursos en el proceso de juventud, todas tienen metas relacionadas con juventud, pero no siempre se articulan con el programa y en este momento a la política de juventud; solo el programa jalona el proceso.	Seria importante contar con: acompañamiento técnico del dpto y la nación, más tiempo.	Para publicidad del proceso, pues los que no estuvieron directamente relacionados no lo conocen, de hecho aún los que hacen parte de algunos de los programas institucionales.
#	¿qué tipo de información le hubiera	Conoces otras experiencias para aprender de otros. Material de guía, lineamientos, formatos.	Experiencias de otros municipios como lecciones aprendidas, tanto de aspectos que funcionan como errores que no se			No había información oficial del proceso adelantado ni de temas de juventud, No existía una base de
#	Desde su punto de vista como influyeron las instituciones en el proceso	El operador consolido los insumos y propuso unas líneas, estrategias, programas, a partir de lo cual el equipo de la alcaldía complemento y aprobo para pasar a socializar el documento final.	Las instituciones utilizaron la metodología de árbol de problemas para la agrupación de los mismos y la definición de las acciones a desarrollar	No se ha dado la priorización, pero esta previsto que una vez se consolide el diagnóstico, el equipo del programa, la secretaria y un apoyo externo específicamente para este proceso, definiran las líneas de acción	Responsables en las oportunidades para los jóvenes, desde el proceso de formación en las IE para que tomen decisiones, darles otra visión de lo que pueden ser y hacer, mejorar su calidad de vida y participar en las decisiones del municipio (ser concejales o	El papel de las instituciones es garantizar derechos, pero las políticas sectoriales o poblacionales limitan el ejercicio integral de la ciudadanía porque o se ve solo una parte de la persona o una sola etapa de la vida, es decir
	Facilita	Contar un un equipo alterno que desarrolle las actividades	Contar un un equipo alterno que desarrolle las actividades	Apoyo de la secretaria y el alcalde y reconocimiento de la comunidad juvenil a la que han podido llegar. La existencia del programa de juventud facilita el proceso porque las otras entidades creen en los jóvenes y participan en la construcción de política pública Hay mucha gente que no está informada.	El tiempo, porque falta consolidar el proceso, todavía no tienen la contratación, va a empezar ley de garantías y solo queda este año de gobierno.	La voluntad política y el apoyo del alcalde y el secretario, la existencia de los programas porque se tiene un grupo de jóvenes para consultar y trabajar. El apoyo de algunas entidades con experiencia, pero no como encargados externos.
	Limita	Si bien se contó con la participación de jóvenes, ellos después ni se acuerdan de los procesos, no se comprometen realmente; de hecho en este momento que ya está en implementación de la política, se sigue socializando la política porque muchos que participaron dicen que no la conocen.	No contar con recursos, ni con organizaciones juveniles	Los jóvenes no saben que se hace en juventud desde la Alcaldía La misma institucionalidad y las comunidades desconocen que es una política pública Falta desde el nivel nacional, procesos de divulgación fuerte, movilización que convoque representantes de diferentes sectores y que muestre que el tema de juventud es importante, como lo hicieron con primera infancia, eso incide en los territorios porque la gente ya reconoce los temas Hay jóvenes que por su situación de ser padres de familia o estar estudiando y	Voluntad política, acercamiento a los jóvenes Se ha trabajado mucho desde la oficina de juventud, "los jóvenes saben sus derechos pero no reconocen sus deberes", esto hace que algunos se alejen de la administración municipal, en la medida que no entienden que se les exijan algunas responsabilidades. Se asocia con la responsabilidad frente a lo público	La cantidad de jóvenes del municipio y las condiciones del mismo (tamaño, cercanía a Bogotá) dificulta el contacto con ellos y su vinculación a los procesos No funciona delegar a un tercero, ajeno y externo la formulación de la política

Anexo D. Guía de Grupos Focales

Municipio _____ Fecha: _____

Número de asistentes: _____

Objetivo de la investigación: Analizar los factores que facilitan y limitan el proceso de formulación de la política pública de juventud a nivel municipal a partir de un estudio comparado.

Objetivo de grupo focal: Identificar las percepciones y opiniones de las y los jóvenes que tienen frente al proceso de formulación de la política pública de juventud en su municipio

Alcance : El alcance del presente grupo focal es generar un espacio de diálogo a partir de las experiencias y opiniones personales de los participantes frente al proceso de formulación de la política pública de juventud en su municipio, no pretende encontrar respuestas verdaderas o falsas.

Se solicitará al grupo la autorización para grabar la sesión, recordando el objetivo académico de la misma.

Preguntas introductorias

¿Qué los motiva a participar en el proceso de formulación de política?




Metodología

Eje temático No. 1 Actores e instituciones (20 min)

1. Se le preguntará al grupo por sus motivaciones para involucrarse en el proceso: ¿Qué los motiva a participar en el proceso de formulación de política? 20 minutos

2. Se invitará a los participantes a mapear los actores (30 minutos): Se entregará al grupo un pliego de papel en el cual plasmarán en un mapa de los actores e instituciones que identifican tanto públicos, privados, instituciones de otro orden y jóvenes o grupos o agrupaciones juveniles, frente a cada actor haga una tarjeta caracterizando su rol en el proceso.

Se propone la utilización de algunas convenciones:

- Relación fuerte _____ Relación débil - - - - -
- Relación conflictiva 
- Relación rota 
- Influencia en la identificación de problemas Subrayado
- Influencia en la priorización de problemas 

3. En el proceso se irá orientando el trabajo con preguntas orientadoras como las siguientes:

Pregunta central	Preguntas - ideas complementarias
Grupo N 1. Identificación de actores (públicos y jóvenes), identifica	Relaciones entre ellos, influencia (directa - indirecta) apoyo u oposición, alianzas - coaliciones y como incidieron en el proceso.
	Intereses de cada uno, valores visibles y/o ocultos
	A quienes afecta y a quienes beneficia la PPJ y cómo

algunos actores privados participantes en el proceso... Cuales) participantes así como su rol en el mismo.	Con respecto a los jóvenes identificados: ¿Cuáles son las principales características (edades, sexo, escolaridad...) de los actores que hasta el momento de han identificado?
	Poder de cada actor
Grupo N 2. Identificación de instituciones públicas y privadas participantes así como su rol en el mismo	Relaciones entre ellos, influencia (directa - indirecta) apoyo u oposición, alianzas - coaliciones y como incidieron en el proceso.
	A quienes afecta y a quienes beneficia la PPJ y cómo
	Desde su punto de vista como influyeron las instituciones en el proceso de identificación y priorización de las situaciones de la PPJ
	Cuál debe ser el papel de las instituciones frente a la garantía de derechos de los jóvenes y el ejercicio de su ciudadanía

- Una vez terminada la identificación de actores y relaciones, se solicitará ubicar fuera del mapa palabras que describan el ambiente político, social e institucional - Identificar la visión institucional sobre la juventud y los jóvenes, base sobre la cual se decidió la formulación de la política y describir los procesos, estrategias, metodologías e instrumentos utilizados; así como los mecanismos de priorización de la política pública.

Para la discusión tener en cuenta:

Contexto	13	Cómo puede describir el contexto socio político del municipio en el momento de la formulación de la política
	14	Este contexto facilito o dificulto la formulación de la política de Juventud y de qué manera
	15	En la etapa de diseño de la política cuál era la situación o visión de situación de los jóvenes del municipio?
	16	Quiénes son para usted los y las jóvenes, más allá de la edad?
	17	A su criterio otros actores del Municipio comparten esta visión o definición de los y las jóvenes que usted expresa?
	18	Si es diferente cuales son las visiones de juventud que percibe son de otros actores del Municipio?
	19	Ud. Como joven puede describir cual es era la visión frente a los conceptos y roles de los jóvenes y la juventud en el momento de la formulación de la política.
	20	En el proceso de diseño de la PP cuales fueron los problemas prioritarios de los y las Jóvenes, establecidos y con qué criterio se llegó a ellos?
	21	Como se entiende el concepto de derechos con respecto a los jóvenes en el proceso de la formulación de la política
	22	Como se entiende el concepto de ciudadanía con respecto a los jóvenes en el proceso de la formulación de la política
	23	Que implica hablar de ejercicio de ciudadanía juvenil - Cómo se logra

5. Posteriormente se realizará una presentación del ejercicio, frente a la cual el facilitador realizará preguntas para profundizar temas de interés o aclarar ideas. En dialogo en plenaria se recogerán las ideas principales, percepciones y comentarios, así como las coincidencias y divergencias presentadas
6. Al finalizar; se preguntará si todos están de acuerdo con lo planteado, si hay algunos aportes que faltan.

Eje temático No. 2: Recursos: Describir los recursos existentes en el proceso de formulación de la política pública en los municipios seleccionados

1. A cada participante se le entregarán tarjetas, en las cuales tendrá que escribir (desde su conocimiento), que recursos estuvieron presentes (un color de tarjeta) y cuales hubiera sido deseable contar (otro color de tarjeta) en el proceso de identificación, priorización de problemas y formulación de la política.
2. El facilitador leerá cada tipo de recurso y explicará a que hace referencia, puede ser acompañado de un ejemplo.
3. Se solicitará que en 10 min escriban todos los recursos que identifican y que los vayan pegando en la matriz

	Normativos	Económicos	Información	Organizaciones	Consensos Acuerdos	Tiempo	Infraestructura
Identificación de problemas – necesidades/ Priorización/ Priorización							

4. Una vez todos hayan terminado, se solicitará que todos hagan una lectura rápida de los mismos.
5. El facilitador recogerá los elementos centrales de cada recurso, haciendo las preguntas de aclaración que sean necesarias.

Conclusiones

Se recordará a los asistentes el objetivo de la sesión y se preguntará:

- Ha quedado algo por decir
- De todo lo expresado, ¿qué es lo más importante para usted?
- A partir de los elementos trabajados, ¿Cuáles son los factores facilitan y limitan el proceso de formulación de la política pública de juventud a nivel municipal?

Cierre

Se agradecerá al grupo la participación, recordando cual será el uso de la información.

Anexo E. CONSOLIDADOS GRUPOS FOCALES

Pregunta	Cajicá			Mosquera
	1	2	3	3
Identificación de actores (públicos y jóvenes), identifica algunos actores privados participantes en el proceso... Cuales) participantes así como su rol en el mismo.	Relaciones entre ellos, influencia (directa - indirecta) apoyo u oposición, alianzas - coaliciones y como incidieron en el proceso.	Jóvenes: culturas urbanas, escuela de hip hop, escuela Programa y ACJ, estudiantes, grupos de casa de la cultura (arte, música, danzas, manga, guitarra, piano) y del instituto de deportes, raperos, skaters, coordinadores de juventud y de cultura. Se muestran relaciones buenas entre los jóvenes (de los programas institucionales) y la alcaldía, los programas de juventud, de cultura y de deportes. Entre los mismos estudiantes hay relaciones conflictivas por la diversidad de gustos, prácticas e intereses. Relaciones distantes entre los estudiantes y los bomberos -policías y médicos; así como relaciones débiles entre estos últimos y los grupos de raperos, skaters y culturas urbanas. Los jóvenes manifiestan que estas relaciones incidieron en el proceso de formulación en la medida hace que algunos no se interesen en estos procesos.	Jóvenes: grupos sociables (lo definen como diferentes agrupaciones con actividades de liderazgo, culturales, comunitarias, jóvenes del programa de Juventud), alcalde, barras, rectores, estudiantes, artistas (raperos), deportistas (bmx, skate, barristas), jóvenes mira, plataforma de juventud, profesores, concejales, personeros estudiantiles, delincuencia (lo plantean como un actor específico). Entre la mayoría de actores se perciben buenas relaciones, sin embargo se resalta la asociación que plantean de los jóvenes de las barras con la delincuencia, pese a que existe un proyecto con los grupos de las barras futboleras que están trabajando en emprendimiento, entre algunos jóvenes permanecen representaciones negativas frente a estos grupos. Relaciones distantes se identifican entre los estudiantes y los artistas, el alcalde y la casa de la cultura; entre los profesores y las instituciones de gobierno (en esta caso porque no se sienten incluidos), los bomberos y los centros de salud.	Jóvenes: culturas urbanas, personeros estudiantiles, jóvenes rurales, urbanos, culturas urbanas. Concejales, docentes, rectores. Presidentes de JAC Se muestran relaciones buenas entre los jóvenes urbanos y las JAC, Mosquera joven y los personeros estudiantiles. Entre los jóvenes rurales y los urbanos la relación es distante así como con las JAC, Mosquera Joven y la Alcaldía; y con los de culturas urbanas y grupos juveniles es conflictiva
	Intereses de cada uno, valores visibles y/o ocultos	No se identifican intereses específicos	Se percibe que por ejemplo los profesores solo se interesan por lo que pasa al interior de las IE, así como algunos estudiantes que solo participan en las actividades de la misma	Por parte de los jóvenes se identifican algunos que desean aprender y participar en los temas de política pública o de juventud; sin embargo otros participan básicamente por los incentivos de los programas institucionales.
	A quienes afecta y a quienes beneficia la PPJ y cómo	Beneficia a los jóvenes en general pero no tiene en cuenta mucho a los jóvenes campesinos		"Debería beneficiar a todos"
Con respecto a los jóvenes identificados: ¿Cuáles son las principales características (edades, sexo, escolaridad...) de los actores que hasta el momento de han identificado?	Si bien en el proceso se identificaron jóvenes de todas las edades, el énfasis está representado en los escolarizados de básica y media, en menor proporción los universitarios o que trabajan.	Jóvenes escolarizados	Si bien en el proceso se identificaron jóvenes de todas las edades, el énfasis está representado en los escolarizados de básica y media, en menor proporción los universitarios o que trabajan.	
Poder de cada actor	Se identifica una influencia fuerte de la administración		Se identifica una influencia fuerte de la administración y de algunas organizaciones como: movimiento juvenil alternativa, Fundaciones Talent Life	

<p>Identificación de instituciones públicas y privadas participantes así como su rol en el mismo</p>	<p>Relaciones entre ellos, influencia (directa - indirecta) apoyo u oposición, alianzas - coaliciones y como incidieron en el proceso.</p>	<p>Alcaldía y programas institucionales, bomberos, policía, hospital, comisaria de familia, casa de la cultura, instituto de deportes, casa de justicia, iglesia, Universidad Militar Identifican el coliseo y el club edad de oro como instituciones en la medida que los ven como espacios que les permite participar en diferentes actividades. Se resaltan relaciones buenas entre la administración y el general de las entidades. Relación distante con el hospital, no se identifican acciones, programas ni personas de esta entidad que se relacione con los jóvenes de manera especial. Entre la iglesia y la personería la relación también se percibe como distante. Con respecto a la policía esta se percibe como conflictiva, así como entre la iglesia y la alcaldía.</p>	<p>Alcaldía, IE, Policía, Bomberos, Centros de salud, colegios, universidades, coliseo, casa de la cultura, JAC, defensa civil, hospital, policía nacional y policía de infancia y adolescencia, comisaria de familia. Básicamente se resalta una relación distante entre la casa de la cultura y la policía, entre los jóvenes, los barristas y los de skate y las JAC, entre los barristas internamente. A diferencia del grupo anterior, en este se evidencian numerosas relaciones conflictivas; por ejemplo entre los jóvenes (en donde agrupan a los que definen como sociables y los jóvenes en general) con grupos específicos como raperos, barristas, skate, conflictivas también con comisaria de familia, el hospital. Entre grupos específicos como raperos, barristas, skate, con comisaria de familia, entre ellos y adicionalmente con JAC, la policía, el instituto de deportes (manifiestan que el instituto se la lleva bien con los de sus grupos institucionales pero no tanto con los que están fuera) Se resalta también la participación de la familia.</p>	<p>De organizaciones juveniles: movimiento juvenil alternativa, Fundaciones Talent Life, Dejando Huellas. Alcaldía, Programa Mosquera Joven, Secretarías, Concejo Municipal, Personería, JAC, IE Se resaltan relaciones buenas entre la administración y las fundaciones, las JAC, y el Concejo; así como entre el Concejo y la Personería. Entre el Concejo y las IE, las Fundaciones y las IE la relación es cortada o ausente.</p>
	<p>Desde su punto de vista como influyeron las instituciones en el proceso de identificación y priorización de las situaciones de la PPJ</p>	<p>Si bien en el proceso de diagnóstico hay participación de los jóvenes, en la priorización la influencia la ejerce fundamentalmente la alcaldía.</p>	<p>Si bien se identifican multiplicidad de relaciones, no se ven como amenazas en el proceso de formulación, básicamente este proceso se ve como responsabilidad de la administración. Coincide con el otro grupo, en cuanto se atribuye la priorización a cargo de la administración.</p>	<p>Algunos jóvenes participaron en mesas de trabajo temáticas para la priorización de los problemas, también</p>
<p>Cuál debe ser el papel de las instituciones frente a la garantía de derechos de los jóvenes y el ejercicio de su ciudadanía</p>				

Pregunta	Tocancipa			Zipaquirá		
	4	5	6			
Identificación de actores (públicos y jóvenes), identifica algunos actores privados participantes en el proceso... Cuales participantes así como su rol en el mismo.	<p>Relaciones entre ellos, influencia (directa - indirecta) apoyo u oposición, alianzas - coaliciones y como incidieron en el proceso.</p>	<p>Jóvenes: grupos juveniles, jóvenes del programa Mosquera Joven Rectores, estudiantes, coordinadores, profesores, personeros estudiantiles. Alcalde y secretarios de despacho, presidentes de juntas de acción comunal, personero municipal, Estudiantes del Sena y directivos. Comandantes y patrulleros de la policía. Con respecto a los grupos juveniles, se identifican relaciones buenas con Mosquera Joven, relaciones débiles con el personal de la fuerza pública y policía, con los integrantes de las JAC. Relaciones conflictivas entre los integrantes de las IE.</p>	<p>Comunidad juvenil - Grupos juveniles: metaleros, ecológicos, ambientales, estudiantes, de teatro, de deporte urbano, jóvenes indígenas. Se resalta la existencia de relación conflictiva entre los diferentes grupos juveniles y los miembros de la policía, aún en escenarios en los cuales ellos participan por convocatoria de la misma alcaldía, si bien la policía como institución participa en las actividades juveniles, las personas vinculadas a esta institución mantienen estereotipos asociados a los jóvenes lo que genera actitudes discriminatorias y violentas. Otras relaciones conflictivas se evidencian entre las instituciones educativas y los jóvenes, así como entre los mismos grupos juveniles especialmente en los casos de barras futboleras y entre algunos grupos de música específicos como los metaleros y hip-hop. Entre los demás grupos juveniles se identifica una buena relación, especialmente a partir de los últimos espacios creados por el programa de juventud y de cultura que han permitido la interacción entre los mismos.</p>	<p>Comunidad juvenil - Grupos juveniles: ecológicos, ambientales, estudiantes, escuela de deporte, deporte urbano, Jóvenes de IE, jóvenes en comunidad (calle, organizaciones juveniles, actividades programadas), en los jóvenes de las organizaciones de la Plataforma Juvenil, jóvenes rurales que están institucionalizados en las IE rurales y organizaciones juveniles rurales, universidades (Uniminut, San Martín, Unad, Cenfe, Sena, Boston, Fundación Bosconia). La plataforma de juventud se ha organizado en comités y actualmente definieron delegados para asistir a los comités institucionales a partir de lo cual establecen alianzas para estar informados permanentemente de las competencias y oferta hacia jóvenes. Se resalta la existencia de relación conflictiva entre los diferentes grupos juveniles y los miembros de la policía, aún en escenarios en los cuales ellos participan por convocatoria de la misma alcaldía, si bien la policía como institución participa en las actividades juveniles, las personas vinculadas a esta institución mantienen estereotipos asociados a los jóvenes lo que genera actitudes discriminatorias y violentas. Otras relaciones conflictivas se evidencian entre las instituciones educativas y los jóvenes, así como entre los mismos grupos juveniles especialmente en los casos de barras futboleras y entre algunos grupos de música específicos como los metaleros y hip-hop. Entre los demás grupos juveniles se identifica una buena relación, especialmente a partir de los últimos espacios creados por el programa de juventud y de cultura que han permitido la interacción entre los mismos</p>		
Intereses de cada uno, valores visibles y/o ocultos		<p>Los intereses de los jóvenes – organizaciones juveniles es ser reconocidos en la diversidad de expresiones e intereses que tienen. Por parte del "Gobierno" (término usado para definir a todas las personas vinculadas a administración municipal, Dptal. y nacional) los jóvenes identifican un interés hacia ellos especialmente "para llenar reuniones, listas y cargar sillas", pero no un interés genuino en su desarrollo; aunque rescatan el trabajo realizado desde el programa de juventud, la casa de cultura y el programa de deportes, que son las instancias en las que sienten apoyo</p>	<p>Los intereses de los jóvenes – organizaciones juveniles es ser reconocidos en la diversidad de expresiones e intereses que tienen, consideran que el municipio todavía es muy conservador en sus posturas por lo que todavía algunas expresiones juveniles no son muy reconocidas, ej. Desde el instituto de Deportes no hay escuelas de deporte urbano.</p>			
A quienes afecta y a quienes beneficia la PPJ y cómo	<p>Algunos que se pueden sentir "afectados" son las entidades que con la política tendrán que asumir nuevas responsabilidades o compromisos</p>	<p>Consideran que el sentido de la política es beneficiar a los jóvenes, pero lo ven como algo difícil de lograr, o de lograrse, que sea algo que de verdad responda a sus intereses.</p>				
Con respecto a los jóvenes identificados: ¿Cuáles son las principales características (edades, sexo, escolaridad...) de los actores que hasta el momento de han identificado?		<p>Los jóvenes identificados en el proceso son fundamentalmente los que están vinculados a los programas del municipio, en este caso especialmente la casa de la juventud, hay jóvenes escolarizados cuyas edades oscilan entre 14 y 17 años; y no escolarizados, en estos últimos se encuentran jóvenes cuyas edades oscilan entre 18 y 22 años, estos últimos se caracterizan por estar vinculados a grupos de arte, música, así como a grupos y organizaciones de labor social, ambiental. Igualmente se identifican algunas personas que salen del rango de edad establecido por la Ley pero que trabajan de la mano con estos jóvenes.</p>	<p>En el proceso de formulación han identificado diferentes grupos de jóvenes: los que están vinculados al programa de la juventud, los escolarizados cuyas edades oscilan entre 14 y 17 años; los no escolarizados, en estos últimos se encuentran jóvenes cuyas edades oscilan entre 18 y 22 años a quienes han llegado contactándolos en las calles y en actividades diversas en las que aprovechan para encuestarlos, y también por medio de las organizaciones juveniles de la plataforma de juventud que se caracterizan por estar vinculados a grupos de arte, música, labor social, ambiental.</p>			
Poder de cada actor		<p>Se identifican dos grandes poderes, el de las instituciones que "deciden lo que quieren"; y de los jóvenes en términos de la posibilidad de organizarse y ejercer presión, sin embargo este último se ve todavía débil y con algunas dificultades de consolidación, en la medida que entre los mismos jóvenes también se presentan diferencias profundas que dificultan esta organización.</p>	<p>De la administración el poder esencial es la posibilidad de decidir sobre los programas y acciones que se realizan con los jóvenes. La Plataforma de juventud se está fortaleciendo y consideran que tiene un poder en la posibilidad de interactuar con la administración, representar a un sector importante de jóvenes y generar propuestas para la política y para el plan de desarrollo.</p>			

<p>Identificación de instituciones públicas y privadas participantes así como su rol en el mismo</p>	<p>Relaciones entre ellos, influencia (directa - indirecta) apoyo u oposición, alianzas - coaliciones y como incidieron en el proceso.</p>	<p>Alcaldía, IE, Empresas, JAC, Personería Municipal, Fundaciones y Organizaciones Juveniles, Iglesia, Mosquera Joven, Defensa Civil, Concejo Municipal, Hospital, SENA y Policía. Desde la Alcaldía se identifican relaciones buenas con la personería, con el Sena, con Mosquera Joven, con el Concejo. Relaciones conflictivas entre la Alcaldía y las fundaciones juveniles; relaciones débiles entre las JAC y la Policía, y relaciones ausentes entre Mosquera Joven y el Hospital, la Defensa Civil</p>	<p>Con respecto a las instituciones se identifican principalmente: Estado – Gobierno: Alcaldía y sus dependencias, instituciones educativas, instituto de deportes, ICBF, Consejo municipal, partidos políticos, Personería, Industria, oficina de cultura y patrimonio, de desarrollo social, Umata, gerencia de ambiente. Los jóvenes identifican relaciones conflictivas entre el sector industrial y las entidades y jóvenes en la medida que éstas no generan oportunidades para la población del mismo municipio. El interés "político electoral" se identifica como factor que incide negativamente en los procesos en la medida que pone por encima estos intereses a los de los jóvenes. La policía se identifica como una institución poco amiga de los jóvenes, que antes de apoyar los procesos, mantiene y refuerza los estigmas existentes alrededor de la juventud y desconoce sus derechos, comportamientos como requisas fuera de los eventos. No se identifican instituciones a quienes afecte pero si poco interés en participar en el proceso por parte de entidades que sienten no tener responsabilidad en el tema.</p>	<p>Con respecto a las instituciones se identifican principalmente: Estado – Gobierno: Alcaldía y sus dependencias, instituciones educativas, instituto de deportes, ICBF, Concejo municipal, Personería, oficina de cultura, Secretaria de Salud y especialmente oficina de juventud, Comisaria de Familia, JAC, Oficina de Juventud Departamental y Nacional, Min Tic. La relación entre la generalidad de los jóvenes en este proceso se ve de la siguiente manera: • Con el alcalde, la policía, Secretaria de Educación e ICBF entre conflictiva y distante. • Con presidencia, saben que existe pero no hay ninguna relación. • Con la comisaria, las Eps y los Concejales, conflictiva porque no sienten ningún apoyo de estas instancias • Con Secretaria de Salud y ente los mismos jóvenes, muy estrecha • Con Gobernación, a veces siente apoyo pero a veces este se da también por intereses para cumplir sus metas. El interés "político electoral" se identifica como factor que incide negativamente en los procesos en la medida que pone por encima estos intereses a los de los jóvenes y además puede romper el avance desarrollado hasta ahora. No solo el cambio de Gobierno sino también el proceso electoral en el que mueven intereses particulares.</p>
	<p>Desde su punto de vista como influyeron las instituciones en el proceso de identificación y priorización de las situaciones de la PPJ</p>	<p>La priorización fue realizada fundamentalmente por el Programa Mosquera Joven con los insumos de las mesas de trabajo con los jóvenes.</p>	<p>Identifican en el Gobierno, una influencia alta en la toma de decisiones pero que no necesariamente responde a las expectativas de los jóvenes, así como las industrias que no asumen la responsabilidad frente a la juventud del municipio. De manera positiva influyen en las organizaciones juveniles ambientales, comunidad juvenil. Resaltan el proceso de organización de los jóvenes LGBTI que buscan el reconocimiento de sus derechos, todavía sin mayor impacto.</p>	<p>El proceso no ha llegado a la priorización, está en la fase de consolidación del diagnóstico, sin embargo está contemplado que el grupo de jóvenes liderará el proceso de sistematización con apoyo de la coordinadora de Juventud y del equipo de la Secretaria de Salud.</p>
<p>Cuál debe ser el papel de las instituciones frente a la garantía de derechos de los jóvenes y el ejercicio de su ciudadanía</p>		<p>Debería haber mayor participación de las entidades, pues si bien algunas de las mencionadas participaron, lo hicieron en momentos puntuales.</p>	<p>Deben ser las que apoyen y respalden las iniciativas de los jóvenes.</p>	<p>Deben ser las que apoyen y respalden las iniciativas, necesidades e intereses de los jóvenes.</p>

Anexo F. Tabla de verdad del análisis de Políticas Públicas de Juventud en Cundinamarca

	Cajicá	Mosquera	Zipaquirá	Tocancipá
ACTORES				
Públicos	1	1	1	1
Privados	1	1	1	1
Apoyo técnico de actores institucionales	1	1		
Apoyo técnico de actores externos	1	-	0	0
RECURSOS				
Fuerza				
Uso de la violencia	0	0	0	0
Derecho				
Inclusión del tema de PPJ en el Plan de desarrollo	1	1	1	1
Personal				
Coordinador de juventud	1	1	1	1
Operadores expertos	1	-	0	0
Dinero				
Presupuesto específico para la formulación	-	-	-	-
Organizaciones				
Organizaciones juveniles identificadas	1	1	1	1
Organizaciones juveniles participantes	-	1	-	-
Plataforma de Juventud	0	0	1	1
Consenso				
Contradictores	0	0	0	0
Alianzas	-	-	-	-
Infraestructura				
Casa de la juventud	0	0	0	1
Apoyo político				
Apoyo de la administración municipal	1	1	1	1
Tiempo				

Tiempo para el desarrollo del ciclo de la PPJ	1	- ⁸	-	-
Información				
Diagnóstico de juventud	1	1	-	-
Conocimiento de la situación detallada de los jóvenes	0	0	0	0
REGLAS INSTITUCIONALES				
Formales: Reconocimiento de derechos de los jóvenes	1	1	-	-
Informales: estereotipos frente a los jóvenes	1	1	1	1
Instituciones estables: programa e instancia de juventud	1	1	1	1
Instituciones dinámicas: plataformas de juventud	0	0	1	1
Comportamientos estratégicos	1	1	-	-
Comportamientos fijados por normas sociales	1	1	-	-

Infraestructura: para la ponderación de este recurso se tuvo en cuenta la existencia de un espacio específico para el desarrollo de las actividades de juventud y no solo la existencia de una oficina para el coordinador o coordinadora de juventud. Ejemplo de ello es la Casa de Juventud en el caso de Tocancipá.

Apoyo político: se definió como el apoyo desde la administración municipal.

Tiempo: se calificó la posibilidad de contar con tiempo necesario para desarrollar todo el proceso y terminar con la formalización de la política.

Información: Los cuatro municipios coinciden en la falta de información general sobre la situación de los jóvenes; Cajica y Mosquera sustentaron la formulación de su política en los diagnósticos elaborados para ese fin, ya que la información por otros medios era muy escasa.

⁸ En este caso se califica indeterminado porque si bien el municipio tiene su política formulada, tuvieron que iniciar tres veces el diagnóstico de la misma y pasar de un periodo de Gobierno a otro en dicho proceso.