

*PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE JUVENTUD PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI*

FIOMAR SANTA SEPÚLVEDA

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS  
SOCIOLOGÍA  
SANTIAGO DE CALI  
Enero de 2012

*PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE JUVENTUD PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI*

FIOMAR SANTA SEPÚLVEDA

Monografía presentada como requisito parcial para  
optar al título profesional de Sociólogo

Directora

Dr.Phil. OLGA LUCIA OBANDO  
Profesora del Instituto de Psicología  
Universidad del Valle

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS  
SOCIOLOGÍA  
SANTIAGO DE CALI  
Enero 2012

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
1. MARCO HISTÓRICO .....	8
1.1. Aspectos históricos y constitucionales de la participación de jóvenes en la democracia colombiana .....	8
1.1.1. La Constitución Política de 1886: el periodo entre 1886-1930.....	9
1.1.2. La reforma constitucional de 1936.....	12
1.1.3. El Frente Nacional (1957-1974) .....	15
1.1.4. Las reformas de 1968 .....	17
1.1.5. La Constitución Política de 1991 .....	23
1.1.5.1. La crisis política de los años ochenta.....	23
1.1.5.2. Participación juvenil y la Política Pública de Juventud desde la reforma constitucional de 1991.....	27
2. MARCO CONCEPTUAL.....	34
2.1. Concepto de participación.....	34
2.1.1. Tipos de participación .....	35
2.1.2. Espacios de participación de los jóvenes .....	37
2.1.2.1. Espacios de participación institucionales.....	38
2.1.2.2. Espacios de participación instituyentes.....	38
2.2. Concepto de juventud.....	41
2.2.1. Concepto etario-administrativo de juventud .....	42
2.2.2. Concepto socio-cultural de juventud.....	45
2.2.3. Concepto de juventud usado en esta monografía.....	48
2.3. Concepto de Política Pública .....	49
2.3.1. Modelos para la construcción y análisis de Políticas Públicas .....	52
2.3.1.1. Modelo del ciclo de políticas .....	52
2.3.1.2. Modelo de coaliciones promotoras .....	56
2.3.1.3. Modelo de la elección racional institucional (ERI).....	58
3. MARCO CONTEXTUAL .....	61
3.1. Situaciones determinantes en la irrupción de discursos sobre Política Pública de Juventud .....	61
3.1.1. Promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991.....	61

3.1.2.	Reformas Económicas.....	63
3.1.3.	El Nuevo rol del Estado .....	66
3.2.	Aspectos históricos de la Política Pública de Juventud de Cali .....	68
3.2.1.	Primer intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (1992) .....	69
3.2.1.1.	Contexto de violencia juvenil: Cali en la década de 1990 .....	70
3.2.1.2.	La crisis económica de la década de los noventa en Cali y la creación de la “División de Juventud” .....	73
3.2.2.	Segundo intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (1998) .....	75
3.2.3.	Tercer intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (2002) .....	78
3.2.4.	La Cali contemporánea y la Política Pública de Juventud .....	79
3.2.5.	La Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali formulada en el año 2006.....	81
4.	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	86
5.	OBJETIVOS .....	87
5.1.	Objetivo General .....	87
5.2.	Objetivos Específicos.....	87
6.	ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	88
6.1.	Participantes .....	88
6.2.	Tipo de Estudio .....	89
6.3.	Método de recolección de información.....	90
6.4.	Método de sistematización de los datos textuales.....	91
6.5.	Método de análisis de los datos textuales sistematizados .....	92
7.	RESULTADOS DISCUTIDOS .....	94
7.1.	Concepto de participación política.....	94
7.1.1.	Dimensión procesal: la participación como herramienta de ejercicio de la ciudadanía .....	95
7.1.2.	Dimensión instrumental: la participación como medio para incidir en la realidad	98
7.1.3.	Dimensión contextual: la participación se da de manera localizada.....	101
7.2.	Espacios de participación en la Política Pública .....	102
7.2.1.	Espacios participación institucional.....	103

7.2.2.	Espacios de participación instituyente .....	108
7.3.	Formas de participación .....	109
7.3.1.	La participación en la formulación de la Política Pública como construcción colectiva.....	112
7.3.2.	La participación en la formulación de la Política Pública como inclusión 115	
7.3.3.	La participación en la formulación de la Política Pública como diagnóstico de problemas.....	116
7.3.4.	La participación en la formulación de la Política Pública como acción contextualizada .....	119
8.	CONCLUSIONES .....	121
8.1.	Conclusiones a la pregunta de investigación .....	121
8.2.	Conclusiones con relación a los objetivos .....	122
8.3.	Conclusiones con relación al proceso de construcción de Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali.....	125
8.4.	Conclusiones referidas al marco teórico (histórico, conceptual y contextual) 126	
8.5.	Conclusiones metodológicas ¿Qué permitió el diseño?.....	129
8.6.	Preguntas pendientes que pueden ser objeto de estudio de una nueva investigación .....	130
9.	BIBLIOGRAFIA .....	132
	ANEXO .....	139

## INTRODUCCIÓN

La presente monografía es un estudio exploratorio que busca acercarse a conocer aspectos relativos a la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006.

En el marco de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali se abordan los significados de la participación de los jóvenes a través de la identificación de los espacios de participación y las formas de participación. Esta exploración se hace desde los discursos de un grupo jóvenes entrevistados participantes en dicho proceso.

Esta monografía surge de la necesidad de comprender cómo los jóvenes de Cali participaron en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali basado en la investigación “Participación política de las (os) jóvenes desvinculados y reincorporados del conflicto armado, y su incidencia en la formulación, construcción e implementación de la política de juventud” que se desarrolló en un trabajo colaborativo entre los grupos de investigación “Desarrollo psicológico en contextos” del Instituto de psicología, el grupo “Gestión y Políticas Públicas” de la Escuela de Administración y el grupo “Educación y Pedagogía” del instituto de Educación y Pedagogía todos ellos adscritos a la Universidad del Valle (Obando, 2008).

En Cali se llevaron a cabo diferentes intentos de formulación de una Política Pública de Juventud. El primer intento se observa en el año 1992 como respuesta a la demanda que plantea el artículo 45 de la Constitución de 1991. El segundo intento se presenta en el año 1998 como respuesta a la recién adoptada Ley de Juventud en 1997. El tercer intento se realiza en el año 2002 y tiene como propósito concretar la Política Pública de Juventud en acciones y programas dirigidos a la juventud. Finalmente, en diciembre de 2006, se firma el decreto 0945 por medio del cual se adiciona la fijación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.

En la década de 1990 se gesta en Colombia, tanto en las ciencias sociales como en las esferas de la administración pública, un discurso acerca de la necesidad de formular e implementar una Política Pública dirigida a la juventud. En el artículo 45 de la Constitución Política de Colombia de 1991 se consagra como derecho de la juventud la participación en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud. En 1997 fue creada la Ley de juventud en Colombia que tiene por objeto establecer el marco institucional para orientar políticas, planes y programas parte del Estado y las sociedad civil para la juventud.

El significado de la participación política de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali se analiza en esta monografía a partir de tres dimensiones: la dimensión procesal que explora la representación que los jóvenes tienen de la participación como un ejercicio de la ciudadanía; la dimensión instrumental que indaga sobre la representación que los jóvenes tienen de la participación como un mecanismo para incidir en la realidad social y la dimensión contextual que rastrea los diferentes dominios y contextos en los cuales los jóvenes consideran que pueden incidir a partir de su participación. En general las tres dimensiones exploran la manera como los jóvenes se sitúan como *sujetos-de-participación* en el marco de un ejercicio democrático.

El análisis de la participación continúa con la exploración de aquellos espacios que los jóvenes participantes perciben como inaugurados por la Constitución de 1991 y la Ley de juventud para ejercer su ciudadanía. Frente a estos espacios se identificaron tanto espacios institucionales como instituyentes que permiten a los jóvenes la formulación de Políticas públicas directamente relacionadas con los intereses de los jóvenes como grupo social.

Este análisis se completa con aquellos significados identificados por los jóvenes participantes en la investigación sobre las formas de participación para ejercer sus derechos, que les permiten situarse como *sujetos-de-ciudadanía*. En este proceso los jóvenes identificaron dos formas de participación: participación formal y

participación informal. Lo anterior se complementa con el esquema de participación *top-down* (Roth, 2008) para la formulación de problemas; a partir de dicho esquema se identifica que los jóvenes reconocen como importante el que los problemas sean formulados desde su propia perspectiva.

Este ejercicio investigativo se justifica por las siguientes razones: en primer lugar permitió acercarse a comprender aspectos de la dinámica de la participación de los jóvenes en la formulación de Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006. En este sentido los resultados pueden resultar de utilidad para comprender procesos análogos en otras regiones del país o en otros municipios del Valle del Cauca.

En segundo lugar en este documento se intenta ofrecer un aporte para subsanar una necesidad que se expresa en el ambiente académicos con referencia a la participación de la juventud en los procesos de formulación de las Políticas Públicas. Con este estudio se hace un aporte exploratorio en torno a la participación juvenil como una de las formas de expresión de los intereses y concepciones particulares de este grupo poblacional. Estos aportes de “nuevo conocimiento” pueden redundar en el desarrollo y optimización de diseños de Política Pública de Juventud y en el desarrollo de estrategias más apropiadas para una implementación de las mismas.

Para abordar los procesos de participación de los jóvenes se formulan tres preguntas específicas: ¿Cómo significan los jóvenes su participación en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali? ¿Cuáles formas y espacios de participación se identifican en el proceso de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali? Y ¿Cuáles son los conceptos y percepciones acerca de la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali?

La pregunta general de investigación que recoge los interrogantes antes mencionados es ¿Cuáles son algunos elementos significativos sobre la participación de los jóvenes



en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006?

Estas preguntas se acopian tanto en el objetivo general de esta monografía: “describir los elementos significativos referidos a la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006”. Como en cada uno de los objetivos específicos: “identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos conceptos asumidos por ellos en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali; identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos ámbitos desde los cuales participaron en el proceso de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali y reconocer en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos aspectos sobre las modalidades como se vincularon y participaron los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali” (pág. 102 del documento).

Para emprender el proceso de indagación y exploración el marco teórico de esta monografía se configuró a partir de tres marcos de referencia: el marco histórico, el marco conceptual y el marco contextual.

En el marco histórico se ofrecen algunos aspectos constitucionales de la participación política en Colombia. Se hace una revisión siguiendo un criterio temporal, desde la Constitución de 1886 hasta la Constitución de 1991. Esta revisión se focaliza en la evolución de las concepciones y normas constitucionales sobre participación. Se describen las concepciones que existen en cada momento constitucional acerca de la participación, tanto a nivel general como de manera específica sobre la participación de los jóvenes. También se identifican algunos procesos sociales y políticos como: el Frente Nacional, Crisis político-social de los años 1980, procesos que marcaron etapas significativas para la concepción de una participación política en Colombia.

En el marco conceptual son abordados tres conceptos claves en la elaboración de la presente monografía, a saber: los conceptos de participación, juventud y Política

Pública. En este marco se define el concepto de participación como un ejercicio en el cual los jóvenes se sitúan como agentes impulsores de incidencia y se resalta la *perspectiva emancipadora de la participación* (Otálvaro & Obando, 2009; 2010). El concepto de juventud se define a partir de López (2000) aduciendo que el concepto etario-administrativo permite delimitar a los jóvenes como un grupo poblacional pero es insuficiente para definir los jóvenes como sujetos y a la juventud como un proceso que experimentan los mismos en un contexto socio-cultural determinado. El concepto de Política Pública se define como esa búsqueda de soluciones a un problema colectivo que contempla la diversidad de intereses y actores que se ponen en juego en el proceso de diseño de la misma (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008).

En el marco contextual se presenta una delimitación del problema al contexto específico de Santiago de Cali (en adelante Cali o la ciudad de Cali) en torno a la problemática de la formulación de la Política Pública de Juventud. Se presenta el recorrido a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, las reformas económicas que incidieron y el nuevo rol del Estado frente a la participación política de la juventud. Se presenta cada uno de los tres intentos de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali y el contexto político-social-económico que se presentaba en Cali en la década de 1990. Se finaliza la revisión del marco contextual con una caracterización de la “Cali contemporánea” y la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali formulada en el año 2006.

La metodología utilizada para esta monografía parte de un diseño exploratorio que se complementa con un análisis de contenido desde un modo cualitativo. El material empírico del estudio se construyó a partir de entrevistas semi-estructuradas realizadas a siete jóvenes caleños que participaron, en calidad de miembros de organización juveniles. Con las entrevistas se indagó por las experiencias de participación que tuvieron estos jóvenes en el proceso de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali.

El análisis cualitativo se inicia con un proceso de sistematización de la información recolectada a través de las entrevistas, se utilizó para ello la herramienta estadística para el análisis de datos textuales en modo cualitativo Atlas Ti. Esta herramienta permitió la identificación de algunas categorías emergentes, las cuales posibilitan la formación de nuevos conocimientos para el desarrollo del estudio de la participación juvenil en procesos políticos.

La primera fase de la sistematización implicó la preparación de los datos textuales, es decir, pasar el contenido de las entrevistas a un medio digital. El segundo paso implicó una codificación de la información y selección de segmentos de entrevistas con referencia a los participantes y a las tres categorías generales de observación (participación, espacios y formas de participación). En el tercer paso se ordenan los datos a partir de los códigos que comparten significados. Finalmente, los resultados se ordenan en función a los objetivos y se presentan las categorías de análisis que emergen del análisis cualitativo del contenido de las entrevistas.

En el aparte de los resultados se presentan los discursos de los participantes y se discuten en función de las categorías de análisis que emergen de un proceso de abstracción cualitativo. Este proceso de análisis permitió identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados tres tipos de significación de su participación en la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali:

- La participación como herramienta de ejercicio de la ciudadanía
- La participación como medio para incidir en la realidad
- La participación como una manera localizada de incidir

Frente a los espacios y las formas de participación se observa que los jóvenes identificaron dos tipos de espacios de participación (institucional e instituyente) y dos formas de participación (formal e informal). Lo que debe resaltarse en este punto es que ambas formas o modalidades de espacios confluyeron en la dinámica de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali

y que cada uno de los espacios aporta al proceso de formulación y de diseño de manera igualmente importante.

En general puede afirmarse que los jóvenes significan su participación en la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali como parte de un ejercicio democrático que debe traducirse en una construcción colectiva e inclusiva y en dónde el diagnóstico de problemas conduzca a acciones y respuestas contextualizadas.

A modo de conclusión principal puede afirmarse que los jóvenes perciben que pueden incidir en las Políticas Públicas siempre y cuando sean “*escuchados*”. Los espacios de participación instituyentes pueden enriquecerse con las voces de los jóvenes, voces que surgen, en muchas ocasiones, en espacios de participación no formales. Lo fundamental es lograr que a las Políticas Públicas de Juventud se retroalimenten con las voces de sus protagonistas y que realmente se establezca un dialogo que permita el ejercicio democrático a partir de una posición crítica de los jóvenes como sujetos-de-participación.

## **1. MARCO HISTÓRICO**

### **1.1. Aspectos históricos y constitucionales de la participación de jóvenes en la democracia colombiana**

En este apartado se presenta un recuento histórico del proceso de incorporación de los jóvenes a los procesos participativos de la democracia colombiana y para efectos de este trabajo se divide este recuento en cinco grandes momentos. En el primer momento se presenta el proceso participativo en la Constitución de 1886 (sección 1.1.1). Momento que se caracterizó por basarse en un modelo de Constitución centralista, que restringía el uso de la ciudadanía y de los derechos políticos a un sector de la población por medio del ejercicio del voto censitario y planteaba limitaciones a la participación política asociadas al nivel socio-económico de los sujetos.

En un segundo momento se expone la reforma constitucional de 1936, la cual se lleva a cabo obedeciendo a las demandas planteadas desde unas perspectivas políticas y económicas específicas, que regían en ese momento (sección 1.1.2). Se analiza la manera como los cambios económicos y sociales en los años veinte hacen necesario la toma medidas para adaptarse a las nuevas dinámicas que vive el país, con la aparición de nuevos actores como los empresarios industriales, la clase obrera y nuevas fuerzas políticas que manifiestan intereses particulares.

En el tercer momento se examina el Frente Nacional y la manera como la violencia política y las transformaciones en el sector agrario generaron una migración forzada de campesinos a gran escala (sección 1.1.3) produciendo un proceso de urbanización acelerado en las ciudades, evento que acarrea unas consecuencias negativas sobre toda la población, especialmente en los jóvenes, sujetos que en ese momento hacen parte del grupo con mayor peso demográfico en el país.

En el cuarto momento histórico se describen las medidas que los sectores más conservadores ideológicamente de la sociedad colombiana tomaron frente a las

reformas sociales de corte liberal iniciadas en 1930 y se producen las reformas de 1968 (sección 1.1.4). Por otro lado se observa cómo los jóvenes, que logran ubicarse en el sistema educativo, cuestionan la estructura social que generaba las desigualdades y exclusiones.

En el quinto momento se expone el proceso de cambio que condujo desde una democracia representativa hacia una democracia participativa con la promulgación de la Constitución Política de 1991 (sección 1.1.5). Se presenta la manera cómo los jóvenes van a ser reconocidos como actores sociales y adquieren un papel protagónico en la toma de decisiones y en la formulación de políticas que los afectan directamente.

En este quinto momento se abordan dos fenómenos sociales que incidieron en el cambio de la democracia colombiana, por un lado, el problema de la violencia frente agentes del Estado y de la sociedad colombiana en general ejercida por diferentes tipos de grupos ilegales (sección 1.1.5.1). Por otro lado se presentan los movimientos sociales que surgieron a finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa (sección 1.1.5.2) como respuesta a las formas de violencia antes mencionada.

### **1.1.1. La Constitución Política de 1886: el periodo entre 1886-1930**

Después de un periodo (1858-1885/86) durante el cual bajo gobiernos liberales radicales, Colombia estuvo organizada como una república federalista, con total autonomía de los llamados Estados Soberanos, excepto en el manejo de las relaciones internacionales, se expidió en 1886 una nueva Constitución Política para Colombia.

La Constitución Política de 1886 –que estuvo en vigencia hasta 1991- le otorgó al Estado colombiano un fuerte carácter centralista, sustituyendo los Estados Soberanos, ampliamente autónomos, por departamentos sometidos a una rígida autoridad central. La Constitución de 1886 adoptó además, un marcado acento

presidencialista que sometía estrechamente la administración y los gobiernos departamentales y municipales a las decisiones del poder ejecutivo central (Melo, 1985).

La ciudadanía y los derechos políticos quedaron durante la Constitución de 1886 fuertemente restringidos a sólo una parte de la población: hombres (sujetos masculinos) de cierto nivel socio-económico, que supieran leer y escribir, habilidades estas últimas muy escasas en aquella época. Según lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución de 1886 *“Son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia”*. En el artículo 172 de dicha Constitución se determina que *“Todos los ciudadanos eligen directamente Consejeros municipales y Diputados a las Asambleas departamentales”* siempre y cuando se observe lo que el artículo 173 expresa: *“Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán directamente Representantes”* y en el artículo 174 se estipula que *“Los Electores votarán para Presidente y Vicepresidente de la República”*. Este último artículo consagraba la figura del voto censitario (Vargas, 1994).

El régimen político instaurado por la Constitución de 1886, que correspondía a un régimen de una democracia representativa, bastante limitada y elitista, excluía entre otros, a las mujeres, los pobres, los analfabetos, y por supuesto, a los jóvenes. Es decir, excluía a gran parte de la población.

Durante la implementación de la Constitución de 1886 se inauguró un período de la historia política colombiana conocido como la Hegemonía Conservadora (1886-1930), durante la cual únicamente ejercieron el poder representantes del partido conservador y los representantes liberales fueron por lo general excluidos o apenas involucrados en las tareas del gobierno. Al amparo de la religión católica - consagrada por la Constitución como religión oficial del país- se configuró un orden social clasista, basado en valores tradicionalistas de corte patriarcal y centrado en la

familia, la autoridad del padre sobre los hijos y del varón sobre la mujer, que legalizaba, entre otros, la autoridad del rico y poderoso, por lo general del terrateniente, frente al campesino o aparcerero. Según Kalmanovitz (1985a), las relaciones sociales que predominaban en esta sociedad básicamente rural, articulada en torno a la propiedad de la tierra, eran entre la elite de propietarios y la gran masa de campesinos sin tierra y obligados a trabajar bajo relaciones de dependencia casi servil en las haciendas.

Kalmanovitz (1985a) plantea que este conservadurismo social y político, que estructuraba una sociedad fuertemente estratificada y polarizada, se acompañó de cierto dinamismo económico, particularmente en la economía exportadora de café, que se convirtió en el principal producto de la economía nacional y con base en el cual se realizó la acumulación de capital, que posteriormente permitiría el despegue del capitalismo colombiano. La hegemonía conservadora fue entonces un periodo de hegemonía también de los exportadores cafeteros al compás de su mentalidad fuertemente católica y tradicionalista.

En este orden férreamente rural y tradicional no se dio cabida a concepciones de participación de ningún tipo: cuando las elites conservadoras ni siquiera toleran la participación de sus contrapartes políticos, los liberales, menos se puede esperar que toleren algún tipo de participación de las “masas” del país. Masas compuestas por campesinos analfabetos y fuertemente dependientes de gamonales y patronos rurales que no cumplen con los requisitos para ser ciudadanos de acuerdo a lo expuesto en el mandato constitucional.

Por aquella época no existe una concepción acerca de la autonomía de la juventud, de la posibilidad de plantear una participación específica de los jóvenes o un reconocimiento de éstos como objeto de algún tipo de políticas específicas. De hecho, en la Constitución de 1886 no se hace ninguna mención de categorías como “joven” o “juventud” (Constitución Política de 1886).



Ramírez (2005) expone que a finales de 1800, en Colombia, los menores de edad eran considerados como sujetos que debían ser capacitados en las escuelas, divididos por sexo y, en el caso de las mujeres, bajo la supervisión de la iglesia, para desempeñar los oficios que requiera la sociedad.

### **1.1.2. La reforma constitucional de 1936**

La hegemonía del partido Conservador, el cual había monopolizado el ejercicio del poder desde 1886, entró en crisis a finales de los años veinte. Este partido no fue capaz de adaptar las instituciones a los cambios sociales que se estaban presentando y pretendió al contrario, mantener a toda costa el régimen fuertemente excluyente y de restricciones a la participación que había configurado desde la expedición de la Constitución de 1886.

Para la década de los años veinte, Colombia contaba con una incipiente base industrial. La acumulación de capital y la dinámica económica impulsada por las exportaciones cafeteras impulsaron la conformación de establecimientos industriales –especialmente en Medellín, Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Manizales - que lograron sostenerse exitosamente. La economía cafetera permitió que muchos capitales diversificaran sus áreas de inversión. De este modo, exportadores cafeteros se hicieron también empresarios industriales, configurándose una fusión entre interés agrario-rural e intereses industrializadores más urbanos. Sin embargo, los mercados abiertos por las zonas cafeteras también permitieron el florecimiento de un empresariado netamente industrial, proveniente del comercio y por lo tanto, más modernizante que aquel empresariado enraizado en la sociedad cafetera rural. Según Kalmanovitz (1985a) estos procesos económicos y sociales indican que las clases dominantes experimentaban en su interior una diversificación de intereses.

En el panorama social y económico aparece una incipiente clase obrera, especialmente concentrada en las obras públicas ejecutadas por el Estado (carreteras, ferrocarriles) y en los enclaves extranjeros (explotación petrolera, bananeras como la United Fruit Company). Kalmanovitz (1985a) muestra que esta clase obrera

planteaba exigencias (pensiones, salud, regulación de jornada laboral, derecho de asociación, etc.) que eran novedosas dentro del contexto político y social colombiano y para las cuales las instituciones autoritarias y excluyentes con que gobernaba el partido Conservador no tenían respuestas adecuadas, de ahí que su respuesta frecuentemente fuera la violencia y la represión como en el caso de la “Masacre de las Bananeras” en 1928.

Todas estas fuerzas provenientes del nuevo empresariado, de los movimientos de la clase obrera organizada en los enclaves y el Estado, en grupos de nuevos trabajadores industriales urbanos, de las nuevas fuerzas políticas, demandaban en cada región una serie de intereses particulares, es decir, formas específicas de participación.

En respuesta a estos cambios sociales, los gobiernos liberales que ejercieron el poder en la década de 1930, especialmente durante el periodo de gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938), se preocuparon por construir una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, adecuando las instituciones y las políticas estatales a las nuevas fuerzas económicas y sociales. De este modo, impulsaron la industrialización del país mediante políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones, con lo cual consolidaron un papel preponderante para los empresarios industriales, quienes empezarían a compartir la hegemonía social y económica con la elite de los cafeteros (Kalmanovitz, 1985a). Al mismo tiempo, el gobierno de López Pumarejo -denominado “La Revolución en Marcha”- impulsa decididamente la formación de sindicatos y hace del Estado un permanente árbitro de los conflictos entre patronos y trabajadores, muchos de los cuales se resuelven favorablemente para estos últimos. De este modo, los sindicatos se convierten en base de apoyo al gobierno del presidente López Pumarejo.

El gobierno de López Pumarejo impulsa, además, una campaña masiva de cedulaación, con la cual se busca entre otras cosas, disminuir la posibilidad de fraude electoral, tan fácil de practicar cuando el ciudadano no se identifica plenamente mediante un documento oficial. La ampliación de la participación política se ve

impulsada, además, por la eliminación del voto censitario y por la eliminación del requisito que exigía saber leer y escribir para poder votar. De este modo el derecho al voto se extiende a todo varón, mayor de edad, sin importar su nivel de renta o su nivel educativo. Sin embargo, como lo plantea Luna (2004) las mujeres se mantienen excluidas de este derecho, a cuyo acceso sólo se consigue obtener hasta 1954, para votar por primera vez las mujeres en el Plebiscito de 1957.

La participación impulsada en el gobierno de López Pumarejo no es, a pesar de sus características de inclusión, una participación como se plantea después de la Constitución de 1991. Para los gobiernos liberales del momento no se trata de impulsar un proceso en el que la sociedad pueda tener injerencia en la toma de decisiones e influir en la gestión de los asuntos públicos. Se trata, más bien, de unas concesiones de derechos de tipo paternalista, en la que el Estado otorga garantías o privilegios a sus diferentes instancias (ya sean, por ejemplo, el derecho a la libre asociación o un aumento de impuestos que proteja la industria nacional) y los ciudadanos se limitan a recibir estos otorgamientos (Luna, 2004).

En el tipo de participación impulsada por el gobierno del presidente López Pumarejo, el Estado empieza a tomar en cuenta para la formulación de políticas económicas y sociales a nuevos sectores sociales, situación que favorece el desarrollo de éstos y facilita su participación en la vida económica y social. Sin embargo, no se otorga una participación en la que los actores sociales tengan iniciativa y poder efectivo en la gestión de los asuntos públicos.

En la reforma de constitucional de 1936 no se hace ninguna mención de la población joven, pues la participación de esta población no se plantea aún como posibilidad y el joven no es reconocido como un actor social específico, con intereses y perspectivas particulares. La mayoría de edad de los sujetos durante este periodo se alcanza a los veintiún años, como había sido fijado en la Constitución de 1886.

### 1.1.3. El Frente Nacional (1957-1974)

La reacción de los sectores más conservadores en sentido ideológico y no solamente en sentido partidista a las reformas sociales impulsadas por los gobiernos liberales de la década de 1930; así como el temor frente a la posibilidad de que el camino reformista fuera profundizado o radicalizado por el caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán desató el cruento periodo político y social conocido como “La Violencia”. Esta violencia enfrentó especialmente a los miembros de los dos partidos tradicionales, el conservador que ejercía el poder y el liberal en buena medida excluido.

El periodo de “La Violencia” finalizó, desde el punto de vista formal, con un pacto entre el partido conservador y el partido liberal, pacto que fue conocido como “Frente Nacional”. El Frente Nacional fue un acuerdo por el cual los dos partidos políticos se comprometieron a turnarse cada cuatro años en el ejercicio del poder ejecutivo, lo que se denominó la alternancia, y a repartirse por mitad los puestos de la burocracia estatal, lo que se llamó la paridad (Tirado, 1985). De este modo, el bipartidismo monopolizó el ejercicio del poder y convirtió al Estado en una especie de botín –de cargos públicos y de presupuesto- que se repartía entre los representantes de los partidos a la manera de un caciquismo político.

El Frente Nacional se configuró como un régimen político excluyente que marginaba a cualquier fuerza política ajena al bipartidismo. La participación política sufrió así un serio revés. El Frente Nacional consagró entonces *el clientelismo* como forma de relación entre el Estado y los ciudadanos: los “caciques electorales”, que son “gamonales electorales” ligados a las regiones y municipios, especialmente en la Colombia menos moderna y rural, actúan como un puente a través del cual circulan los recursos públicos desde el Estado hacia esas regiones. Pero no como promotores del desarrollo regional, sino como una forma de cambiar los recursos públicos por votos, quedándose en el camino la mayoría de los recursos en los bolsillos de los gamonales electorales, mientras sólo unos pocos recursos cobran la forma de alguna obra pública aislada o de cierta precaria atención en salud o educación. Kalmanovitz

(1985a) describe este proceso señalando que el paternalismo de los gobiernos liberales es sustituido por el intercambio de favores del clientelismo frente nacionalista.

En la opinión de muchos autores el Frente Nacional no ofrece canales a través de los cuales puedan expresarse los intereses y necesidades de una sociedad que se está modernizando en lo económico y lo social como son: el desarrollo del capitalismo, la industrialización, la urbanización acelerada con la conformación de grandes ciudades, el crecimiento notable del trabajo asalariado. Los problemas estructurales de la sociedad quedan así sin posibilidades institucionales de ser tratados (Arrubla, 1985; Kalmanovitz, 1985a).

Durante el Frente Nacional se impulsaron formas de participación basadas en lo micro-social. Se trata de la participación comunitaria y el trabajo social a nivel de barrio y de la pequeña comunidad. Institucionalmente se impulsa el desarrollo de las Juntas de Acción Comunal.

Para Vargas (1994) la promoción de la participación en este periodo: es la esquematización y reglamentación por el Estado de las formas tradicionales de cooperación como “la minga”, buscando la integración y cooptación de estas formas espontáneas de cooperación que actúan como coadyuvantes en la prestación de servicios esenciales para la población. Vargas (1994) describe esta situación de promoción de participación en lo comunitario como una especie de sustituto frente-nacionalista “ante la férrea exclusión en lo político” (Vargas, 1994, p. 36).

Sin embargo, un aspecto de la participación en el que se puede reconocer un notable avance en este periodo fue la ampliación del derecho al voto a la mujer, consagrando tal derecho en la reforma constitucional de 1957. Luna (2004) muestra como la obtención de este derecho fue el producto, por un lado, de la lucha del movimiento femenino sufragista, y por otro lado, de los intereses políticos del gobierno de Rojas Pinilla que buscaba utilizar el apoyo femenino para su proyecto populista (Luna, 2004).

La participación comunitaria dio escasos frutos, consistentes en acciones como por ejemplo, la pavimentación de calles o la construcción de escuelas. En realidad su papel fundamental fue vincular a las comunidades con el cacicazgo electoral, intercambiando favores de este tipo por los votos de la comunidad.

En cuanto a la participación juvenil, ésta aún no hace parte de las concepciones de las elites que dirigen el país. Se continúa con la tradición en el país de considerar a los jóvenes sólo como sujetos a la tutela de los adultos, se practica un respeto reverencial por los mayores.

#### **1.1.4. Las reformas de 1968**

La década de 1960 en Colombia es una época en la que se experimentan las consecuencias de los sucesos sociales, económicos y políticos de las dos décadas anteriores. Colombia experimenta un notable crecimiento económico desde mediados de los años cuarenta, y en consecuencia las relaciones sociales capitalistas cada vez se difunden más en el tejido socioeconómico. La industria se convierte en el sector más dinámico, en detrimento de las actividades agropecuarias y en la mayor fuente generadora de empleo. Pero también en el campo, cómo señala Kalmanovitz (1985b), se producen transformaciones que orientan este sector hacia el desarrollo de un capitalismo agrario, basado en la producción mecanizada, desplazando en buena medida a la producción campesina, que se realiza en su mayor parte con métodos poco tecnificados.

Políticamente, como ya se describió en párrafos anteriores, el país experimentó a partir de 1948 el fenómeno de “la Violencia”. Una de las principales consecuencias de esta violencia inter-partidista fue la migración forzada de cientos de miles de campesinos desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas, tanto en las pequeñas cabeceras municipales como en las grandes y medianas ciudades (Guzmán, Umaña & Borda, 1962). Esta migración masiva y forzada contribuyó notablemente al desarrollo de la urbanización del país. Es decir, se empezó configurar una estructura poblacional en la cual la mayor parte de los habitantes del país viven en zonas

urbanas. Buena parte de esos nuevos habitantes de las ciudades eran campesinos, muchos de los cuales habían sido desplazados de sus parcelas por “la Violencia” o por las precarias condiciones de vida que experimentan como resultado del paulatino empobrecimiento de las zonas rurales.

Este proceso urbanizador se dinamizó también por el desarrollo industrial que tiene como focos las principales ciudades del país: Bogotá, Cali, Medellín, y algunas intermedias (Kalmanovitz, 1985a). Además, el desarrollo de una agricultura por la vía capitalista se convierte también en una fuerza expulsora de población del campo a las ciudades, dado el elevado nivel de tecnificación de estas nuevas empresas agropecuarias y el consiguiente desplazamiento de fuerza laboral campesina (Kalmanovitz, 1985b). Estos procesos de industrialización, urbanización y desarrollo del capitalismo descritos habitualmente como procesos de *modernización* (Corredor, 1992) se dieron en Colombia como procesos contradictorios más que como desarrollos armónicos.

El desarrollo industrial, aunque expandió las relaciones salariales, conformando una clase trabajadora típica, sólo pudo incorporar a un reducido sector de la mano de obra. El grueso de la población que acudía a las ciudades en busca de trabajo se veía relegado al *desempleo* y la *informalidad*. Estos dos problemas, como señala Bejarano (1985), se convirtieron desde esta época en las principales dificultades sociales del país:

La cuestión del empleo, en efecto, no sólo será reveladora del carácter de la acumulación nacional, sino que estará presente como el hecho social más relevante, y al que se vinculan, de una u otra forma, la mayoría de los debates sobre la economía colombiana en la década de los sesenta (Bejarano, 1985, p. 225).

El Estado y el sector privado se mostraban incapaces de ofrecer una adecuada provisión de servicios públicos y sociales (educación, salud, etc.) a la creciente población que se concentraba en los núcleos urbanos. De este modo, se configura el conocido panorama de las ciudades colombianas –y latinoamericanas- de “cinturones marginales”, carentes de servicios y de infraestructura adecuada, reproduciéndose generación tras generación fenómenos como la pobreza y la violencia, ocasionadas

por la falta de oportunidades en que se vive. La mayor parte de los habitantes de las ciudades suelen ser migrantes del campo, expulsados de sus territorios por la violencia o por la carencia de oportunidades.

Todo este complejo panorama de deterioro social fue enfrentando con una fórmula excluyente y autoritaria del Frente Nacional. El Frente Nacional se instaura como un régimen incapaz de hacer frente a estos profundos problemas de la estructura social, su dinámica primordial era el reparto bipartidista de la burocracia y el presupuesto público.

Los procesos sociales comentados repercutían de una manera especial en la población joven. Durante los años sesenta los jóvenes empezaron a ser el grupo de edad con mayor peso demográfico en Colombia, constituyendo el 18,21% de la población en el Censo del año 1964 y un 20,77% en el de 1973 (Tabla 1). Estos jóvenes eran hijos fruto de la modernización colombiana, del precario desarrollo industrial y de la urbanización.

Tabla 1. Población de jóvenes entre los 15 y los 24 años en Colombia según datos de Censos Nacionales de población

Años	Población Total	Población jóvenes	Porcentaje
1964	17.484.508	3.183.415	18,21%
1973	20.646.600	4.288.377	20,77%
1985	27.316.936	6.087.178	22,28%
1993	33.109.838	6.457.966	19,5%
2005	41.468.384	7.575.593	18.27%

Fuente: DANE (2007).

Colombia vivía en la década del sesenta la llamada explosión demográfica. Cuando la gran mayoría de estos jóvenes trataron de ingresar al mercado laboral fueron rechazados en su mayor parte, por tanto fueron ellos las principales víctimas del desempleo y la informalidad. Además, pese a los avances en materia educativa, de todos modos una buena parte de los jóvenes quedaban excluidos del sistema educativo. Según el Censo del año 1964 un 27,1% de los jóvenes colombianos eran



analfabetos; en el Censo del año 1973 el porcentaje de analfabetismo entre los jóvenes se había reducido a 11,1%, lo cual de todos modos seguía siendo un porcentaje elevado (Tabla 2)<sup>1</sup>.

Tabla 2. Índice de Analfabetismo en Colombia para la población juvenil de 15 y 24 años según Censos nacionales de población

<b>Año</b>	<b>Población Jóvenes</b>	<b>Índice de Analfabetismo</b>
<b>1964</b>	3.183.415	27,1%
<b>1973</b>	4.288.377	11,1%
<b>2005</b>	7.575.593	3,1%

Fuente: DANE (2007).

En medio de este panorama, el gobierno frente nacionalista del presidente liberal Carlos Lleras Restrepo impulsó una serie de reformas -entre ellas una reforma constitucional- que pretendía hacer frente a estos problemas. En lo económico, se buscó orientar la economía colombiana hacia la diversificación de exportaciones, hasta ese momento basadas en la mono-exportación cafetera. Políticamente la reforma buscó consolidar la autoridad y autonomía del Presidente. Y, en lo social, se crearon algunas instituciones dirigidas básicamente a la atención y protección de la niñez y la juventud, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En cuanto a los aspectos políticos la reforma de 1968 acentuó el presidencialismo del sistema político colombiano: otorgó mayores facultades al presidente de la república para el manejo del presupuesto y el gasto público. Los departamentos y municipios salieron así aún más afectados por este afianzamiento del centralismo colombiano. Según Kalmanovitz (1985a) “El régimen político evolucionó de esta manera hacia una dictadura presidencial. El pauperismo municipal y regional fue ahondado por la reforma con más formulas sobre-centralizadas” (Kalmanovitz, 1985a, p. 442).

---

<sup>1</sup> Sin embargo, las cifras que arrojan los Censos de 1964 y 1973 presenta imprecisiones según los índices Myers, Whipple y las Naciones Unidas, por el alto índice de no cobertura que llegó al 9,6% por la dificultad de acceso a zonas que presenta problemas de seguridad.

En el plano social la Reforma Constitucional de 1968 permitió la creación de instituciones gubernamentales que tenían la función de actuar sobre grupos específicos de la sociedad, entre ellos la población joven (Otálvaro & Obando, 2009). Por ejemplo, una de ellas es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), creado por la Ley 75 de 1968 que tiene como objetivo la protección integral de la familia como núcleo básico de la sociedad. Se crea también la figura de los defensores de menores de edad, evidenciando la necesidad de brindar atención a este grupo específico de la población (Sánchez & González, 2006).

De acuerdo con Otálvaro y Obando (2009) “otras acciones del Estado Colombiano cuyos beneficiarios son los/as jóvenes, son lideradas por el Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES)” (Otálvaro & Obando, 2009, p. 260). Sánchez y González (2006) plantean que COLDEPORTES se funda con el objetivo de:

Fomentar la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y el ejercicio del deporte competitivo entre la juventud, cuando una y otros se conceptualizan como modelo de competitividad y eficiencia ligados al periodo de disciplinamiento, preparación y capacitación, adecuándose a las necesidades del mercado laboral (Sánchez y González, 2006, p. 192).

Estas instituciones parten de una visión de la población joven como sujetos menores de edad o hijos de familia y se plantean como estrategias la aplicación de programas que ayuden con su entretenimiento, a través de procesos de formación que buscan marcar pautas para la inserción de esta población en el mercado laboral y para la reproducción del orden institucional (Sánchez & González, 2006; Otálvaro & Obando, 2009). Es decir, estas instituciones trabajan con una concepción de juventud bastante tradicionalista.

Como se aprecia, estos aspectos de las reformas dirigidos a la juventud no aportaban a la solución de los problemas estructurales que este sector poblacional afrontaba. Se trataba, más bien, de paliar las consecuencias negativas que la modernización desordenada y excluyente ocasionaba entre los jóvenes. Antes que intentar superar las raíces socioeconómicas de la exclusión se prefirió crear instituciones que se hicieran cargo temporal de los jóvenes sistemáticamente excluidos. Los niños

excluidos, por lo general nacidos en hogares también excluidos y con padres que a su vez arrastraban una historia de exclusión social y laboral, serían atendidos por el ICBF. Del mismo modo, los jóvenes rechazados por los sistemas laboral y educativo, y amenazados por la degradación social del entorno en que vivían, eran dejados en manos del deporte y la “buena utilización del tiempo libre” del que dadas las circunstancias tenían mucho.

Otálvaro y Obando (2009) han señalado que el trabajo de estas instituciones se basó en una concepción de las políticas sociales como una especie de residuos de las políticas económicas, éstas últimas sí consideradas como esenciales. En este sentido, estas instituciones no estaban estructuradas para generar procesos de inclusión social respecto a la población juvenil marginada en los procesos de desarrollo.

A finales de la década de los sesenta e inicio de la década de los setenta la juventud universitaria experimenta un proceso de agitación política y cultural, alineándose con los movimientos de izquierda y los movimientos contraculturales, como el hippismo. Tanto Sánchez y González (2006) como Velasco (2006) afirman que la participación de los jóvenes en movimientos sociales y la radicalización de sus cuestionamientos políticos y culturales, por fuera de las ofertas institucionales, influye en la formulación y sanción del Código del Menor en 1979. La respuesta del Estado ante estos fenómenos juveniles de expresión política fue concebirlos como patologías o desviaciones del comportamiento normal. En el mencionado Código del Menor se dispuso la creación de instituciones disciplinarias que buscaban “reformular” a los menores desde una óptica de “rehabilitación”. Óptica en la que la concepción de “joven normal” era dictada por los expertos en la disciplina del rehabilitamiento (Otálvaro & Obando, 2009).

Según Oquist (1978) algunas facciones de este movimiento estudiantil contribuirían a dar origen posteriormente a organizaciones guerrilleras como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). De esta forma la exclusión social llevaba a sectores de la juventud a buscar una apertura política y una transformación social por fuera de la institucionalidad política estatal y dentro de

una opción de lucha armada. En buena medida esta protesta se alimentó ideológicamente de los preceptos de la revolución cubana de 1959 y de otras corrientes del marxismo de la época, con origen en Europa oriental y occidental.

Es decir, la exclusión de la población juvenil del ejercicio político de la participación por la vía democrática generaba el inicio de un proceso de violencia que continúa hasta la actualidad. Como señala Lara (1984) la juventud se convertía así en el grupo poblacional que experimentaba, con mayor intensidad, los problemas sociales tanto al padecer como sujetos de exclusión.

### **1.1.5. La Constitución Política de 1991**

En esta sección se examinan primero, algunas condiciones sociales y políticas previas a la promulgación de la Constitución de 1991, como es por ejemplo: la crisis política de los años ochenta (sección 1.1.5.1). Y segundo, se plantean las principales orientaciones de la reforma constitucional de 1991 así como los cambios que introdujo dicha Constitución en materia de participación ciudadana y de participación de los jóvenes (sección 1.1.5.2).

#### **1.1.5.1. La crisis política de los años ochenta**

Los años ochenta es un periodo crítico en la historia colombiana. Durante esos años a las tendencias y procesos de exclusión y segregación social señalados con referencia a décadas anteriores (urbanización, marginalización, desempleo, cierre del sistema político) se agrega el problema del fenómeno del narcotráfico que logra filtrarse en las esferas económicas y políticas del país.

El narcotráfico, iniciado en la década de los setenta, alcanzó en la década de 1980 un abrumador poder económico y militar. Este poder le permitió al narcotráfico filtrarse en la política colombiana. Los ideales de algunos políticos fueron comprados con la financiación de las campañas electorales (en diferentes niveles). Este fue la estrategia

utilizada con el fin de poner los centros de decisión política a favor de las estructuras mafiosas.

El resultado de esta inserción del narcotráfico en la vida social y política nacional fue un impresionante incremento de la corrupción administrativa y una privatización del Estado en muchas regiones a favor de las nuevas capas de ricos, cuya riqueza era producto del tráfico de estupefacientes (Reyes, 2008).

Los narcotraficantes se convirtieron en una poderosa fuerza militar que en un determinado momento confrontó al Estado. Una ilustración se observa en las acciones del Cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar y su oposición, mediante acciones de terrorismo, a la extradición de colombianos hacia los Estados Unidos.

Con frecuencia esa poderosa fuerza militar de los “narcos” se ejerció contra la población civil bajo la forma de escuadrones paramilitares. Los paramilitares, propuestos inicialmente como una forma de respuesta a la extorsión que las guerrillas ejercían sobre los medianos y grandes propietarios de tierras y algunos empresarios, empezaron a jugar otro rol distinto al de “autodefensas”, convirtiéndose en una fuerza de represión contra los movimientos campesinos (Reyes, 2008).

Reyes (2008) muestra como los paramilitares fueron desde el inicio una fuerza de choque con el cual los grandes propietarios, tanto narcos como propietarios tradicionales, buscaron no sólo defenderse de las “vacunas” guerrilleras sino, de paso, eliminar las presiones campesinas acerca del acceso a la tierra. Así, los paramilitares financiados por grandes propietarios y empresas agroindustriales y apoyados sistemáticamente por las Fuerzas Armadas, intimidaron y desplazaron a miles de campesinos que presionaban por acceso a la propiedad agraria.

Esta dinámica de violencia articulada por el narcotráfico ha tenido en la juventud a un desafortunado protagonista de primer orden. Por ejemplo, Bonilla (2009) muestra como en el periodo de 1980-1984 la tasa de homicidios en los grupos de edad de 15 a 19 años es de 21,3 por cada 100.000 habitantes y en el grupo de edad de 20 a 29 años

es de 64,2 por cada 100.000 habitantes. Esta tasa se incrementa significativamente en los periodos siguientes en 96,2 por cada 100.000 habitantes y en 157,5 por cada 100.000 habitantes respectivamente

Por otra parte, los jóvenes e incluso niños se convirtieron en una de las principales fuentes de reclutamiento por parte de los diferentes actores armados que operan en el país. Las organizaciones guerrilleras y los grupos paramilitares han incorporado sistemáticamente menores de edad, especialmente jóvenes campesinos, a sus filas, donde son empleados en tres actividades como Obando, Jiménez y Díaz (2010) lo describen:

Mantenimiento y supervivencia de la tropa (cocinar, cuidar enfermos, sembrar la tierra, sembrar y raspar coca y lavar ropa de otros). Acciones bélicas y/o participación directa en hostilidades (combatir, emboscar, participar en tomas armadas, cuidar secuestrados, hacer y poner explosivos y poner en orden al pueblo). Apoyo logístico y otras actividades asociadas a la vida militar: hacer guardia, participar en los entrenamientos militares, hacer mandados, hacer labores de inteligencia y hacer trincheras (Obando, Jiménez y Díaz, 2010, pp. 213-214).

La situación es más grave porque buena parte de este reclutamiento suele ser de manera forzada, separando a los jóvenes de sus núcleos familiares de manera involuntaria. Lo antes mencionado ha sido confirmado por la UNICEF en el documento “Elementos de análisis normativo para la comprensión de la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados ilegales” (UNICEF, s.f.), y por la Defensoría del Pueblo y la Alcaldía Mayor de Bogotá en el documento “Caracterización de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos (2006).

El narcotráfico también ha jugado un importante papel en la vinculación de los jóvenes a la situación de violencia que vive el país. Buena parte de los sicarios utilizados por el narcotráfico son jóvenes que han hecho del asesinato por dinero una forma de vida y hasta una profesión (Salazar, 1990). La figura del joven sicario, proveniente de alguna zona marginal de las grandes ciudades colombianas, ya hace parte del imaginario colectivo de nuestro país.

Salazar (1990) manifiesta que el narcotráfico ocasionó una profunda descomposición social cuando aprovechó las muy precarias condiciones de vida de miles de jóvenes de los barrios marginales y les mostró que mediante la violencia y el asesinato podían encontrar una alternativa al “no-futuro” en que vivían. El narcotraficante, además de ser un individuo con notable poder económico y militar, se convirtió en un modelo de conducta que muchos jóvenes quisieron imitar (Salazar, 1998).

Las situaciones de exclusión y falta de oportunidades que se ensañaban con un específico grupo de jóvenes, aquellos que habitaban las zonas deprimidas de las ciudades y gran parte del campo colombiano, seguían existiendo y, aún más, estaban profundizando su impacto. Como lo plantea Sarmiento (1990) se trata de la “década perdida” de América Latina, incluida Colombia, generación de aquellos en que la crisis económica vulneró las condiciones de vida, especialmente las de los sujetos en los sectores más pobres.

Esta problemática social tocó su punto máximo, o al menos el punto que preocupó seriamente a los sectores dirigentes, cuando en plena campaña para la presidencia de 1990 fueron asesinados los candidatos Luís Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro León Gómez (Leal, 1992; Otálvaro & Obando, 2009).

No obstante lo adverso de la situación los jóvenes reaccionaron ante este oscuro panorama. A finales de los años ochenta sectores de la juventud se involucran en los movimientos sociales que buscan encontrarle una salida democrática a la crisis política y social que experimenta el país. Se trata de una profunda crisis de legitimidad del régimen político y de los partidos. La población no cree en los representantes políticos y busca formas no institucionales –legales e ilegales- para solucionar sus conflictos. Los puntos máximos de esta crisis son, precisamente, la violencia que sacude al país -que incluye el asesinato de tres candidatos presidenciales- y el creciente poder corruptor del narcotráfico en la sociedad (Leal, 1992).

En este sentido, ante los asesinatos de los líderes políticos mencionados surge el movimiento de la “Séptima Papeleta” (Hernández, 2003), que rechaza estos hechos de violencia y sus demás expresiones, proponiendo la adopción de un nuevo pacto social (una nueva Constitución) que ofrezca alternativas para la solución de este fenómeno que afecta la sociedad colombiana, generado especialmente por el narcotráfico.

El objetivo del movimiento de la Séptima Papeleta es configurar un nuevo marco constitucional en el que la diversidad política, social y cultural del país sea reconocida bajo el principio central de la tolerancia. El movimiento se inspira en un ideal de *democracia participativa* (concebida como complemento y profundización de la democracia representativa) como una forma de generar inclusión política y mayor participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos (Leal, 1992).

El Movimiento fue liderado por estudiantes de universidades públicas y privadas, quienes asumiéndose como actores políticos con iniciativas transformadoras propusieron una Asamblea Nacional Constituyente que cristalizara estos propósitos y superara los principios políticos que desde 1886 regían la dinámica política del país.

#### **1.1.5.2. Participación juvenil y la Política Pública de Juventud desde la reforma constitucional de 1991**

La Constitución de 1991 desarrolló ampliamente la consagración de derechos fundamentales (políticos, económicos, sociales, culturales), introdujo diversos mecanismos de protección de los mismos, creó nuevos instrumentos para mejorar la eficiencia del Estado y, especialmente, formuló diversos mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones. El Artículo 103 (reglamentado por la Ley 134 de 1994) consagra como mecanismos de participación democrática el sufragio universal, el plebiscito, el referendo, las consultas populares, revocatoria del mandato y el cabildo abierto, mecanismos todos que permiten que los ciudadanos influyan en las decisiones públicas (Constitución Política de Colombia, 1991).



En términos generales, Colombia avanzó constitucionalmente de una democracia representativa bastante limitada hacia una combinación de democracia representativa y democracia participativa.

Sin embargo, según Otálvaro y Obando (2009), a estos mecanismos, que se crearon como herramientas para que la población participe y se haga parte de la toma de decisiones políticas, les ha faltado información y un proceso de acompañamiento para que la sociedad se los apropie y pueda hacer un mejor uso de ellos. Pero además, frecuentemente los “viejos” modos de hacer política, basados en el clientelismo y la “politiquería”, se han apoderado de estos nuevos mecanismos y sometidos a su lógica, han desviado de su intención inicial, que era la de potenciar la participación directa de la población en la dirección de los asuntos públicos (Otálvaro & Obando, 2009).

Por ejemplo, Rengifo y Garcés (2005) analizan de manera crítica el rol jugado por las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC), cuyo objetivo original era que los diferentes sectores de la comunidad (grupos culturales, mujeres, jóvenes, etc.), identificaran y gestionaran su problemática a partir de su propia experiencia comunitaria, sin embargo, estos espacios terminaron convirtiéndose en cuotas burocráticas y clientelistas de los políticos tradicionales.

En cuanto a las oportunidades de participación que la Constitución de 1991 ofreció a los jóvenes debe mencionarse que el artículo 45 de dicha Constitución (desarrollado por la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación y la Ley 375 de 1997) abrió nuevos escenarios para la participación de estos grupos poblacionales en los procesos de formulación e implementación de Políticas Públicas directamente relacionadas con sus intereses como grupo social.

Implícitamente la Constitución de 1991 reconocía a los jóvenes como un actor con sus propias especificidades, necesidades y problemáticas. El artículo 45 de la nueva Constitución fue la base para que Colombia avanzara hacia la construcción explícita de una Política Pública de Juventud, este artículo dispone que: “el adolescente tiene

derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Artículo 45, Constitución Política de Colombia, 1991).

Al inicio del gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994) se crea la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia. Como fruto del trabajo de esta Consejería se expide en 1992, un año después de promulgada la nueva Constitución, un documento CONPES que es tenido como el primer documento con una específica política de juventud (Daza, 1996).

De acuerdo con Daza (1996) el documento CONPES fija cinco principios que deben orientar la política del Estado hacia los jóvenes en las que se plantea: la promoción de espacios para su participación, estímulo para el desarrollo de organizaciones juveniles, la descentralización, inversión y promoción de la equidad de géneros. Sin embargo, este documento no se tradujo en programas concretos, pues la Consejería no era en realidad una entidad con capacidad operativa y su papel fue más bien el de visibilizar y dar a conocer todos aquellos programas que diferentes instituciones del Estado hacían con los jóvenes como población objetivo. A juicio de Daza (1996) el papel de la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia fue “inventariar qué hace el Estado por los jóvenes e incluirlo sin que ello signifique una coordinación real de las acciones” (Daza, 1996, p. 120).

Posteriormente en 1994, como fruto nuevamente del trabajo de la Consejería para la Juventud se crea el Viceministerio de la Juventud, adscrito al Ministerio de Educación (Otálvaro & Obando, 2009). Al mismo tiempo se expide un segundo documento CONPES sobre política de juventud. Este documento señala que la finalidad del Viceministerio es la de servir como órgano para trazar una *política integral* sobre juventud. Es decir, ya no se tratará de programas dispersos en diferentes entidades del Estado, sino que existirá un órgano coordinador e integrador que deberá suministrar coherencia a los programas ejecutados por las diferentes instituciones.

Según Muñoz (2002) los principales programas desarrollados bajo esta perspectiva son: estrategias de capacitación y vinculación laboral a través del SENA, prevención del consumo de drogas, turismo juvenil y medio ambiente, educación sexual, tarjeta joven, organización y participación juvenil, a través de los Concejos Municipales de Juventud y organización nacional de Personeros Escolares.

A partir del fundamento constitucional del artículo 45 y del tejido institucional conformado por el Viceministerio de Juventud y la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, se ha dado en Colombia, en los últimos veinte años, un notable desarrollo del marco legislativo e institucional de la Política de la Juventud.

En 1997 se expide la Ley de juventud cuyo objetivo es fijar un marco institucional para el trazado de las políticas sobre jóvenes, de ahí que contenga varias disposiciones en este sentido: se fija la categoría etaria de juventud como aquella comprendida entre los 14 y los 26 años de edad (Artículo 3). Se crea el Sistema Nacional de Juventud concebido como el “conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la Juventud. Se clasifican en sociales, estatales y mixtas” (artículo 18). Es decir, el Sistema no sólo coordinará los programas estatales sino también las actividades del sector privado y de la sociedad civil en general. Se crean los Concejos Municipales, Departamentales y Nacional de la Juventud (artículos 19, 20 y 21), como formas de propiciar la participación activa de la juventud en el trazado, precisamente, de la Política de Juventud (Otálvaro & Obando, 2009).

En general, la norma se dirige a crear una perspectiva coherente y aglutinante de las diversas iniciativas y programas que se desarrollen desde lo público o lo privado con los jóvenes. La política de Juventud se entiende no sólo como las acciones del Estado hacia los jóvenes, sino como todas aquellas acciones que desde una perspectiva institucional, pública o privada, afecta a esta población. La función del Estado es entonces, no sólo ejecutar sino también regular aquello que no haga directamente. Por ejemplo, Otálvaro y Obando (2009) aducen que los Concejos Municipales son un

mecanismo que propende por evitar que la Política de Juventud sea dictada desde una posición paternalista o ajena a las necesidades reales de los jóvenes.

En el año 2000, bajo la administración del presidente Andrés Pastrana, se expide el decreto 822, que introduce algunas modificaciones institucionales al llamado Sistema Nacional de Juventud (Daza, 1996). Lo más importante es que las funciones que sobre el Sistema la ley le había asignado al Viceministerio son trasladadas a un Programa Presidencial denominado “Colombia Joven”. Es decir, este programa, creado por el decreto 822, es ahora el encargado de dirigir el Sistema Nacional de la Juventud. El argumento a favor de este cambio es que el Viceministerio no tenía la capacidad operativa directa para promover el sistema y se limitaba a coordinar programas dispersos. Con el Programa presidencial se busca tener una estructura más operativa.

En el decreto 217 de 2001 (artículo 11) se disponen las siguientes funciones del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud-Colombia Joven:

- a) Asistir al Presidente de la República, al Gobierno Nacional y a los gobiernos territoriales, en la formulación y ejecución de la Política Pública de Juventud;
- b) Procurar que las entidades estatales del orden nacional y territorial incorporen a los jóvenes en sus políticas de desarrollo social y económico;
- c) Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos a favor de la juventud y velar por su inclusión en los planes de desarrollo nacionales;
- d) Fomentar la formación para el trabajo, el uso del tiempo libre y la vinculación de joven a la vida económica, cultural, a la globalización y la competitividad;
- e) Promover y realizar estudios e investigaciones sobre temas y asuntos que conciernen a la juventud y sobre el impacto de la Política Pública de Juventud;
- f) Prestar asistencia técnica en el diseño y elaboración de los planes de juventud de las entidades territoriales;
- g) Estimular la formación para la participación de la juventud en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación;

- h) Promover estrategias que aseguren el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y generar oportunidades para que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida;
- i) Concertar el desarrollo de programas y proyectos y actividades a favor de la juventud que adelanten instituciones estatales y privadas, de orden nacional e internacional;
- j) Las demás que correspondan con la naturaleza de la dependencia

Por otra parte, el decreto 089 de 2000 reglamentó la organización y funcionamiento de los Concejos de Juventud (Congreso de la República de Colombia, 2000).

En términos generales, puede decirse que el balance sobre estos desarrollos legislativos e institucionales no es tan positivo como los puede sugerir la lectura de esta normatividad legal. Una cosa son los propósitos trazados desde las normas y otra las realidades de la cotidianidad de los jóvenes. En realidad parece que los problemas sociales terminan por desbordar los buenos propósitos y que fenómenos como el incremento de la delincuencia y la violencia entre los jóvenes, muestran que la expedición de leyes no es suficiente para lograr los objetivos propuestos. La exclusión social de muchos jóvenes parece acentuarse y, sobre todo, parece ser que ni siquiera los avances notorios en materia de cobertura educativa logran frenar el proceso de descomposición entre la juventud de sectores y lugares muy específicos.

La Política de Juventud, por más fundamentada teóricamente que esté y por más organizada institucionalmente que se establezca, puede terminar cubriendo sólo una pequeña parte de la población juvenil, integrada a determinados programas, mientras el grueso de los jóvenes en los sectores más conflictivos observan cómo el aspecto crudo, violento y excluyente de su entorno los desborda. Por ejemplo, Cuervo (2009) señala que el discurso de las Políticas Públicas tiene más vigencia que su práctica.

Frente a los cambios observados en materia normativa y en el establecimiento de mecanismos de participación juvenil “se presenta aún la exclusión de algunos

sectores poblacionales en el proceso, tanto de construcción como de implementación de estas políticas. Para constituirse en un ejercicio real de democracia participativa el proyecto de construcción de Política Pública de Juventud debe funcionar como escenario participativo que propicie un diálogo abierto y diverso, en el cual puedan expresarse los discursos, experiencias, representaciones y prácticas que sobre el tema de la participación juvenil tienen los sujetos” (Otálvaro & Obando, 2009, pp. 262-266).

## 2. MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se abordan los conceptos de participación, juventud y Política Pública dado que son asumidos como los ejes fundamentales del problema de investigación de la presente monografía.

### 2.1. Concepto de participación

De acuerdo con Ganuza y Francés (2008) las formas de participación se pueden caracterizar a partir de dos modelos de participación sociopolítica. La primera de ellas, denominada por los autores como “participación individual institucionalizada” la cual expresa la forma de participación que se desarrolla dentro de cauces de participación diseñados institucionalmente. La segunda “participación individual no institucionalizada” o no convencional que se caracteriza por ser una participación desarrollada al margen de los espacios previstos desde las instituciones (Ganuza & Francés, 2008).

A partir de esta primera delimitación se puede interrogar ¿Qué se entiende por participación? Para Ganuza y Francés (2008) se trata de tomar parte en actividades (en acciones convencionales o no convencionales, de manera complementaria) con el propósito de intervenir en el espacio público. Desde el punto de vista del individuo las acciones se pueden enmarcar en uno u otro tipo de acciones convencionales y reflejan en sí mismas predisposiciones actitudinales diferentes. Según los autores cada forma de participación (que se traduce básicamente en acciones) canaliza la actitud crítica y la racionalidad del individuo.

Por otro lado Otálvaro y Obando (2009) señalan la importancia de develar el sentido que subyace a la relación entre la participación, el joven y las Políticas Públicas. Para los autores las Políticas Públicas implican un ejercicio de subjetividades entre los agentes que intervienen y los jóvenes y dicho juego de subjetividades debe derivar en la construcción conjunta de significados (Otálvaro & Obando, 2009).

A partir de la relación que se establece entre el joven y el proceso de construcción de Políticas Públicas juveniles en Colombia se puede avanzar en la definición del concepto de participación: se trata de ejercicios en los cuales los jóvenes se sitúan como agentes impulsores de incidencia (Otálvaro & Obando, 2010). Dicha incidencia se desarrolla en un espacio particular (por ejemplo los concejos municipales de juventud, la red departamental, entre otros) y se traduce en acciones particulares que permiten a los jóvenes hacer un seguimiento a la gestión pública en temas de juventud (Brand & Otálvaro, 2009). Algunas acciones particulares indicadas por los autores son: incidir en la construcción de planes de desarrollo local, interlocutar de forma permanente con actores institucionales e impulsar proyectos de carácter diversos.

Velásquez (2003) define la participación como un proceso social que requiere de un conjunto de circunstancias que faciliten su desarrollo e incentiven a los individuos a insertarse en los escenarios públicos de deliberación y de decisión colectiva (Velásquez, 2003). La definición del concepto de participación que se toma como referencia para esta monografía es la que Otálvaro y Obando (2010) han denominado como la “perspectiva emancipadora” en donde la participación juvenil está pensada como “un ejercicio democrático y participativo donde se precisa de una naturaleza dialógica entre el sujeto joven y el mundo adulto e institucional” (Otálvaro & Obando, 2009; 2010).

Desde esta perspectiva es preciso identificarlos diferentes tipos, espacios y formas de participación de los jóvenes. Lo anterior será desarrollado en las secciones siguientes (2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3).

### **2.1.1. Tipos de participación**

Krauskopf (2008) argumenta que en el estudio de la participación juvenil es necesario tener en cuenta lo que la autora llama “la descentración de la participación” y que consiste en un distanciamiento conscientemente y crítico de los jóvenes



respecto a los espacios y formas de participación que les ofrece el Estado como se menciona en la siguiente cita:

En el marco de la resistencia a la institucionalización política, los jóvenes se descentran en múltiples formas y contenidos de participación que no coinciden con los mecanismos consagrados de representatividad. Se da, así, cierta asincronía con la oferta de participación de las estructuras partidarias. Nuevas modalidades más coyunturales y específicas son las que reflejan el compromiso político participativo de las juventudes (Krauskopf, 2008, pág. 174).

Krauskopf señala que en este *descentramiento de la participación*, los jóvenes privilegian el componente estético y los estilos de vida como bases desde las cuales ellos asumen su participación. Así mismo, los jóvenes entablan una relación crítica y pragmática frente a la institucionalidad estatal, aceptando en muchas ocasiones las invitaciones que desde esta instancia se les hace a la participación pero, pese a esto, manifiestan desconfianza frente a las intenciones ocultas que los jóvenes suponen poseen los agentes estatales e institucionales en general (Krauskopf, 2008). De ahí, que sea necesario enfocar la participación de los jóvenes desde una perspectiva amplia que dé cuenta, tanto de los espacios y formas de participación convencional, como de los espacios y formas no convencionales.

Cunill (1991) aporta una caracterización de cuatro tipos de participación:

- El primer tipo es la *participación política*, la cual se refiere a la participación (individual o colectiva) en los asuntos públicos con el objetivo de incidir en el bien común, por ejemplo participar en un partido o movimiento político.
- El segundo tipo es la *participación ciudadana*, también es un tipo de participación en los asuntos públicos con base en intereses particulares o sectoriales (no en el bien común como la participación antes mencionada), por ejemplo un movimiento social de género.
- El tercer tipo es la *participación comunitaria* caracterizada por el tipo de comunidad territorial que busca incidir en algún aspecto de su calidad de vida, por ejemplo un cabildo indígena.

- El cuarto tipo es la *participación social*, definida como el agrupamiento de personas con base en la defensa en la esfera privada de intereses similares, por ejemplo una asociación de comerciantes.

Debe aclararse que al interior de una forma organizativa como por ejemplo un cabildo indígena o un gremio de la producción, los sujetos pueden asumir varias formas de participación, dependiendo de la esfera –pública o privada- en que se realice el ejercicio participativo y del tipo de intereses –globales o sectoriales/particulares- que defienda.

### **2.1.2. Espacios de participación de los jóvenes**

Los espacios de participación son “lugares” hipotéticos de participación y de ejercicio democrático de la ciudadanía de los jóvenes. En el documento CONPES se fijó como meta la promoción de espacios de participación y de organizaciones juveniles. Básicamente se trata de un cambio de perspectiva de la política de Estado hacia los jóvenes que propende por la creación de espacios para que los jóvenes puedan ejercer su derecho de participación en la democracia.

La Constitución de 1991 abrió nuevos escenarios de participación de los jóvenes al promulgar en el Artículo 45 que “...el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (Constitución Política de Colombia, 1991). De acuerdo con Otálvaro y Obando (2010) los espacios deben ser entendidos como el escenario donde se deben propiciar las condiciones para que los jóvenes se sitúen como sujetos de participación (Otálvaro & Obando, 2010).

De acuerdo con Musitu, Herrero, Cantera y Montenegro (2004) se pueden distinguir dos tipos de espacios, a saber espacios de “*participación institucionales*” y espacios de “*participación instituyentes*”. A continuación se ofrece una definición de cada uno de dichos espacios:

### **2.1.2.1. Espacios de participación institucionales**

Los *espacios de participación institucionales* son propuestos y posibilitados por la administración pública. Dichos espacios “son mecanismo que complementan la democracia representativa e introducen la ciudadanía en la dinámica de la administración” (Musitu, Herrero, Cantera, & Montenegro, 2004, p. 142).

De acuerdo con Velásquez (2003) Colombia posee una amplia infraestructura para la participación ciudadana que se traduce en el marco jurídico-institucional para su ejercicio. Los espacios de participación son instancias y escenarios desde los cuales se propician las condiciones de participación juvenil, algunos de estos espacios en el escenario local son el concejo departamental de juventud, los concejos municipales de juventud, el sistema departamental juvenil de comunicaciones, la red departamental de jóvenes promotores de derechos humanos, entre otras (Brand & Otálvaro, 2009).

Como ha sido señalado por Otálvaro y Obando (2010) y desde una perspectiva de los derechos la Constitución política de Colombia de 1991 se han definido los espacios constitucionales para la participación juvenil. El artículo 45 de dicha Constitución abrió nuevos escenarios para la participación en los procesos de formulación e implementación de Políticas Públicas directamente relacionadas con sus intereses como grupo social. Brand y Otálvaro (2009) encontraron evidencia de la incidencia de los procesos de movilización y organización social de la juventud en el Valle del Cauca, todos ellos encuadrados en espacios de participación institucionalizados.

En el caso colombiano pueden identificarse como espacios de participación institucionales para los jóvenes las Casas de la Juventud, los Concejos Municipales de Juventud y los Gobiernos Escolares, definidos en el documento de la Ley 375 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997).

### **2.1.2.2. Espacios de participación instituyentes**

Los *espacios de participación instituyentes* son aquellos que surgen de la iniciativa de los ciudadanos y son autónomos respecto a la Administración. Dentro de esta categoría se pueden clasificar “todas aquellas acciones colectivas que se dirigen a ejercer presión política sobre otros agentes sociales con el fin de transformar algo que es definido, desde los protagonistas de dicha acción, como problemático” (Musitu et al., 2004, p. 142).

La juventud genera formas de participación alternativas a las convencionales (Bustos, 2005). Al lado de la participación política a través del voto, por ejemplo, o de la participación ciudadana en un cabildo abierto, por citar sólo una forma de este tipo de participación de las definidas en la carta constitucional del 1991.

Para comprender las formas de participación juvenil es necesario distinguir entre participación formal y participación informal. Siguiendo a Krauskopf(2008) puede decirse que la participación informal es la que los jóvenes realizan desde los componentes simbólicos, la estética y los estilos de vida; mientras que la participación formal es la que se realiza a través de estructuras organizativas más convencionales como fundaciones, organizaciones juveniles, asociaciones de jóvenes, y cuyas formas de expresión de los intereses juveniles pasan primordialmente por la argumentación y el discurso (más que sobre la expresividad estética).

Como muestra Krauskopf (2008) la juventud actual presenta una multiplicidad de formas de participación que van desde la participación comunitaria hasta la participación de tipo estético-expresivo pasando por las denominadas “tribus urbanas”. En este sentido la autora afirma que:

Claramente la acepción más tradicional de cultura política o participación política ha quedado muy reducida como ámbito de comprensión de la participación social juvenil. Las concepciones más convencionales de cultura política surgen en el contexto de un modelo de Estado que se hace cargo de amplias funciones en la sociedad, y de paradigmas de juventud que la entienden como relevo generacional, o fase preparatoria de un futuro adulto, sin considerar que estas perspectivas se han visto superadas por las transformaciones del Estado, la velocidad de los cambios sociales y sus consecuencias en las relaciones generacionales, las trayectorias de vida y la hibridación de identidades (Krauskopf, 2008, p. 167).

También pueden aparecer otras formas como las “acciones directas”, digamos a través de la defensa y promoción de determinada causa por fuera de los canales institucionales. Iniciativas ambientales de limpieza de un río o zona, grupos musicales o artísticos que expresan las inquietudes de los jóvenes; acciones en radios comunitarias que difunden sus posiciones frente a un determinado problema, etc. (Otálvaro & Obando, 2010; Bustos, 2005).

Algunas manifestaciones de espacios de participación *instituyentes* pueden ser, las organizaciones juveniles no convencionales (denominadas por los jóvenes como “parches”), los lugares de encuentro informal alrededor de actividades artísticas o culturales e incluso los espacios de tiempo libre compartido como, por ejemplo en la ciudad de Cali, la llamada “Loma de la Cruz”. Como señala Bustos (2005), estos espacios pueden funcionar para los jóvenes como el territorio en que buscan implementar los derechos que les da una determinada política, o desde los cuales buscan incidir en su diseño.

La participación de la juventud en las políticas que les atañen no se limita a los mecanismos y los espacios formalmente asignados para ello (instituyentes), sino que adquieren relevancia aspectos simbólicos, estéticos y relacionados con los estilos de vida y las sub-culturas juveniles (institucionalizados). Para Krauskopf (2008) la juventud presenta una combinación de formalidad e informalidad que se presenta tanto en espacios institucionales como en los espacios no institucionales.

Las formas de participación de los jóvenes son la modalidad privilegiada para reflexionar en torno a la naturaleza de la participación de los jóvenes en las Políticas Públicas. Por ejemplo, Otálvaro y Obando (2010) cuestionan la naturaleza de la vinculación de los jóvenes a los proyectos ambientales y la naturaleza de participación democrática que se instaura. En este sentido se evidencia la ruptura entre los marcos legales (espacios de participación) y la práctica concreta en la realidad de los jóvenes, los cuales poseen mayores expectativas de participación.

De acuerdo con Velásquez (2003) en la participación se pueden identificar dos tipos de fuentes u origen de la iniciativa. La primera es la participación “desde arriba” donde la fuente de movilización proviene del aparato estatal y la segunda la participación “desde abajo” donde la fuente de movilización proviene del sujeto o el colectivo en cuestión (Velásquez, 2003). El autor afirma que la distinción de la fuente de iniciativa, lejos de ser una dicotomía excluyente, ha mostrado que ambos polos de la relación son necesarios y en buena medida complementarios.

## **2.2. Concepto de juventud**

Según Souto-Kustrín (2007), la juventud puede ser definida como una “etapa de transición” de la dependencia infantil a la autonomía adulta pero que cronológicamente, no tiene unos límites de edad precisos (2007). Aunque son varios los autores que han señalado las limitaciones de definir la juventud como una etapa de tránsito hacia la adultez, etapa que se presenta durante un intervalo de tiempo en la evolución biológica y psicológica de los individuos (Bourdieu, 2002; Dávila, 2004; Margulis, 2008; Margulis & Urresti, 1997).

De acuerdo con Souto-Kustrín (2007) la definición de la juventud depende de: consideraciones psicológicas sobre la misma, del desarrollo social de un grupo, de las posibilidades de independencia económica y política, de la legislación, o de la percepción de la sociedad, de los mismos jóvenes y de las organizaciones juveniles. La posición de la autora puede observarse en la siguiente cita:

Las aproximaciones teóricas a la juventud han evolucionado ligadas a la situación histórica, al papel de los jóvenes en la sociedad, al mismo desarrollo de los movimientos juveniles y en función de las teorías predominantes en cada momento en las ciencias sociales (Souto-Kustrín, 2007, p. 171).

La dificultad para definir el concepto “juventud” consiste en que deben ser contempladas una multiplicidad de dimensiones dentro del contexto social y cultural (entre otros). Krauskopf (2008) señala que más que “juventud” existen “juventudes”, es decir diferentes formas de ser joven según los contextos socio-económicos, culturales e identitarios.

Según Margulis y Urresti (1997) existen dos grandes formas de concebir “la juventud” la primera es la concepción etaria-administrativa y la segunda es la concepción socio-cultural o generacional. Estas definiciones abarcan varios de los aspectos constitutivos de las definiciones anteriores y son retomadas por varios autores en sus discusiones, razón por la cual serán desarrolladas a continuación.

### **2.2.1. Concepto etario-administrativo de juventud**

En esta perspectiva la juventud es vista como un intervalo de tiempo en la evolución biológica y psicológica de los individuos (Davila, 2004). La juventud sería entonces aquella etapa de la vida que se ubica después de la niñez y antes de la adultez. A esta etapa se le fija un rango cronológico determinado, el cual varía de un contexto social a otro (Davila, 2004).

Desde esta concepción la juventud es vista como una etapa de tránsito hacia la adultez durante la cual los individuos se prepararían y adquirirían la madurez psicológica y formativa necesaria para asumir las responsabilidades del mundo adulto (Margulis y Urresti, 1997).

Desde el punto administrativo, esta concepción etaria es utilizada para fijar el rango cronológico que delimita la población que puede ser clasificada como beneficiaria de las políticas de juventud. Dávila (2004) señala que este rango de edad no es el mismo en todos los Estados y que no existe un criterio universal para definirlo. Cada Estado, según sus condiciones demográficas, sociales, culturales e, incluso, ideológicas, define su propio rango para delimitar la población que clasifica como juventud.

A manera de ejemplo Dávila (2004) presenta algunos rangos de edad utilizados en diferentes países latinoamericanos para identificar a la juventud: por ejemplo, entre los 7 y 18 años en El Salvador; entre los 12 (sic) y 26 en Colombia; entre los 12 y 35 en Costa Rica; entre los 12 y 29 en México; entre los 14 y 30 en Argentina; entre los 15 y 24 en Bolivia, Ecuador, Perú, República Dominicana; entre los 15 y 25 en Guatemala y Portugal; entre los 15 y 29 en Chile, Cuba, España, Panamá y Paraguay;

entre los 18 y 30 en Nicaragua; y en Honduras la población joven corresponde a los menores de 25 años . En Brasil se utilizaría el tramo entre los 15 y 24 años de edad (Dávila, 2004, p. 88).

En Colombia el rango de edad que legalmente delimita la juventud y que identifica a las personas que pueden ser sujetos de los derechos derivados de la política de juventud y pueden participar en calidad de jóvenes en la formulación de la política de juventud se estipula en la ley 375 de 1997 en el Artículo 3 de la siguiente forma: “Para los fines de participación y derechos sociales de los que trata la presente Ley, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad” (Congreso de la República, 1997).

Este rango de edad es el que deben asumir las políticas de juventud municipales y departamentales. Respecto al caso colombiano y a la implementación que se da al concepto etario de juventud incorporado en las leyes y en la política (nacional, departamental y municipal) de juventud, es necesario llamar la atención sobre una incongruencia. Y es que pese a que administrativamente se ha fijado el rango de edad de 14 a 26 años para identificar a la juventud, estadísticamente el país no cuenta en las bases de datos oficiales como las del DANE con información que caracterice claramente ese rango de edad. De este modo en los datos poblacionales el rango de edad de la juventud se mezcla con otros rangos de edad, tanto inferiores como superiores, lo que permite suponer que el Estado y los analistas no cuentan con datos estadísticos específicos sobre las condiciones sociales de la juventud colombiana, al menos si se la define como la población en dicho rango de edad. Esta inconsistencia es notoria en el documento oficial que recoge la *Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015*(Presidencia de la República, 2004), en el cual se hace un amplio diagnóstico de la situación socio económica de la juventud, pero ninguna de los cuadros, previamente presentados, se centra en el rango legal de edad de la juventud establecido.

Por ejemplo, en la caracterización socio-demográfica de la juventud que hace el documento recién citado, no se encuentra una identificación de la población joven de



Colombia como es definida por la Ley de juventud, sino que se caracteriza la juventud colombiana en un rango de edad de 10 a 29 años (Presidencia de la República, 2004). Esta incongruencia en la caracterización de la juventud puede traducirse luego en inconsistencias en la planificación de programas para la juventud, lo que implicaría un riesgo de pérdida de efectividad de la Política Pública de Juventud.

Desde el punto de vista de la planeación y el diseño de programas para la juventud, sería conveniente, entonces, que la definición conceptual etaria incorporada en los textos legales se hiciera extensiva a otras herramientas e instrumentos (como los Censos estatales) que sirven de base para dicha planeación y que hubiese una coherencia conceptual y de análisis entre esos diversos instrumentos.

Ahora bien, este concepto etario-administrativo de juventud ha sido objeto de críticas por parte de diversos autores (Margulis y Urresti, 1997; Bourdieu, 2002). La esencia de las críticas consiste en que se considera que la edad no es un criterio suficiente y adecuado para agrupar bajo un mismo concepto experiencias y condiciones tan diversas como las que vivencia los jóvenes de diferentes situaciones sociales, estéticas o identitarias. Estos autores argumentan que la definición etaria de juventud no logra dar cuenta de la diversidad y multiplicidad de estas experiencias vitales. Margulis y Urresti (1997), por ejemplo, sostienen que:

Los enclasmientos por edad ya no poseen competencias y atribuciones uniformes y predecibles. Por el contrario, tales enclasmientos tienen características, comportamientos, horizontes de posibilidad y códigos culturales muy diferenciados en las sociedades actuales, en las que se ha reducido la predictibilidad respecto de sus lugares sociales y han desaparecido los ritos de pasaje. Hay distintas maneras de ser joven en el marco de la intensa heterogeneidad que se observa en el plano económico, social y cultural. No existe una única juventud: en la ciudad moderna las juventudes son múltiples, variando en relación a características de clase, el lugar donde viven y la generación a que pertenecen y, además, la diversidad, el pluralismo, el estallido cultural de los últimos años se manifiestan privilegiadamente entre los jóvenes que ofrecen un panorama sumamente variado y móvil que abarca sus comportamientos, referencias identitarias, lenguajes y formas de sociabilidad (Margulis & Urresti, 1997, p. 3).

Aún más, algunos investigadores del tema (Davila, 2004; Margulis, 2008) señalan que durante las últimas décadas -aproximadamente desde los años ochenta hasta

nuestros días- el rango de edad asociado a la etapa de juventud se ha ampliado en su límite superior debido a transformaciones sociales –por ejemplo las que competen a los mercados laborales, a la prolongación de los años de educación- y las transformaciones culturales –como la exaltación simbólica del valor social de la juventud en la industria del entretenimiento y en el consumo. Para estos autores, los rangos de edad fijados administrativamente, están siendo entonces desbordados por las experiencias vitales de la juventud contemporánea y se hace necesario reelaborar la concepción de juventud para dar cuenta de los múltiples cambios que experimentan actualmente los jóvenes (Margulis, 2008).

De acuerdo con López (2009) el concepto etario-administrativo permite “delimitar a los jóvenes como un grupo poblacional pero es insuficiente para definir los jóvenes como sujetos y a la juventud como un proceso que experimentan los mismos” (López, 2009, p. 50). A partir de críticas del concepto etario se ha llegado a un concepto socio-cultural o generacional de juventud que será presentado a continuación.

### **2.2.2. Concepto socio-cultural de juventud**

La concepción socio-cultural de la juventud, como reconoce Dávila (2004), no desecha por completo el concepto etario-administrativo sino que reconoce su utilidad como punto de partida para un concepto más integral de juventud: “Lógicamente que por sí sola la categoría etaria no es suficiente para el análisis de lo adolescente y juvenil, pero sí necesaria para marcar algunas delimitaciones iniciales y básicas” (Dávila, 2004, p. 911). Para esta perspectiva, se hace necesario abordar el concepto de juventud partiendo de lo etario pero teniendo en cuenta que la edad es una condición socio-cultural y no meramente biológica. Como Agulló (1997) aduce:

La «estructuración social de la edad» sería un buen punto de partida para acometer con éxito la definición de juventud. La edad, por tanto, debería ser el punto de partida. Pero no la edad como categoría «naturalmente dada», no como magnitud biológica, sino como una construcción social llevada a cabo sobre la base de hechos biológicos y en interacción con ellos, que corresponde a fuerzas diferenciadas de la sociedad (Agulló, 1997, p. 17).

Lo que esto quiere decir es que para llegar a un concepto integral de juventud se requiere entender el rango de edad de la juventud como una experiencia situada dentro de contextos sociales, históricos y culturales, y no sólo como una fase cronológica universalmente válida. En otras palabras, no todas las personas en el rango de edad de la juventud experimentan su juventud del mismo modo, sino que los contextos en que están situados como individuos y miembros de grupos sociales introducen diferencias que conllevan a una multiplicidad de experiencias de juventud (Margulis, 2008).

Margulis (2008) señala que en la determinación del concepto de juventud se deben tener en cuenta, entonces, componentes etarios, simbólicos y sociales. Los componentes etarios ya se han señalado, y se corresponden con los mismos del concepto etario-administrativo; los componentes simbólicos aluden a las representaciones sociales sobre la juventud: su asociación con determinados estilos de vida, con determinada valoración social de la juventud (usualmente para exaltarla), su vínculo con determinadas estéticas y prácticas de consumo; los componentes sociales son las determinaciones de clase social, de género, de ideología, de momento histórico, de lugar de residencia y de posición social que el joven ocupa en un momento dado. Al respecto Margulis (2008) plantea:

La juventud, como toda categoría socialmente constituida, que alude a fenómenos existentes, posee una dimensión simbólica, pero tiene que ser analizada desde otras dimensiones: se debe atender a los aspectos fácticos, materiales, históricos, políticos, en los que toda producción social se desenvuelve (Margulis, 2008, p. 17).

En este sentido, Margulis y Urresti (1997) consideran que el criterio de “generación” es más adecuado que el de la edad (biológica) para precisar el concepto de juventud:

Las clasificaciones por edad dan lugar a la construcción de categorías estadísticas relacionadas con la biología; la noción de generación, en cambio, remite a la edad pero procesada por la cultura y la historia... La generación remite a la historia, da cuenta del momento social en que una cohorte se incorpora a la sociedad. Ello define características del proceso de socialización, e incorpora a la misma los códigos culturales que imperan en una época dada y con ellos el plano político, tecnológico, artístico, etc. Ser integrante de una generación implica haber nacido y crecido en un determinado período histórico, con su particular configuración política, sensibilidad y conflictos (Margulis & Urresti, 1997, pp. 6-7).

Al conceptualizar a la juventud como una generación, se están involucrando necesariamente los procesamientos culturales y sociales de la edad; se está aludiendo a que ese grupo específico de edad, que vive en un momento histórico dado, se diferencia de otros grupos sociales por compartir una serie de experiencias y sensibilidades históricamente determinadas. El análisis no queda limitado, entonces, a decir que juventud es el grupo en tal rango de edad, sino que al nombrar a ese rango de edad como una determinada *generación*, se traen a la mente alusiones al momento histórico, a las condiciones sociales y las sensibilidades que unifican la experiencia de ese grupo a pesar de que sus trayectorias vitales (clase, género, sub-cultura) pueden ser muy distintas. Teniendo en cuenta estas perspectivas, Margulis (2008) ofrece la siguiente definición de juventud:

La juventud es una condición social que se articula social y culturalmente en función de la edad con la generación a la que se pertenece, con la clase social de origen, con el género, y con la ubicación en la familia (Margulis, 2008, p. 33).

El concepto socio-cultural de juventud hace parte de los documentos de PPJ en Colombia tanto a nivel nacional como municipal. A nivel nacional el documento base de la política de juventud sostiene que estas políticas:

Se refieren a una juventud heterogénea que no se puede reducir a una identidad o a unos intereses únicos sin tener en cuenta las diferencias culturales, sociales y económicas de nuestros habitantes. Las políticas, planes y programas para la juventud deben ser diferenciados, en concordancia con las características particulares de los jóvenes (Presidencia de la República, 2004, p. 37).

Del mismo modo, en la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali se identifican las dimensiones *territorial* y *simbólica* entre las dimensiones a través de las cuales se materializara dicha política. Esto quiere decir que la política de juventud del municipio presta atención, por un lado, a los espacios y lugares en los que la juventud realiza su socialización y donde los jóvenes “se reconocen, se identifican o se diferencian” (Concejo de Cali, 2006, p. 4), y por otro, a las formas estéticas y simbólicas que son tan importantes para la expresión de la juventud.

### **2.2.3. Concepto de juventud usado en esta monografía**

En esta monografía se hará uso del concepto socio-cultural de juventud, pues se comparte la opinión de Margulis (2008) y de Margulis y Urresti (1997) según la cual en la definición de una política de juventud tienen que tener cabida los dos aspectos, el etario y el socio-cultural. También se adopta la posición de Krauskopf (2008) que afirma que desde concepciones socio-culturales se pueden comprender mejor aspectos esenciales de la condición de juventud que facilitan la comprensión de las diversas formas de “ser joven”. Tener en cuenta estos aspectos aumenta la probabilidad de construir políticas de juventud mucho más pertinentes y adecuadas a las condiciones reales de los jóvenes, permite hacer un diagnóstico de necesidades de cara a la implementación de soluciones acordes a dichas problemáticas.

En el diseño de una política de juventud se requiere definir cuál es la población sujeto de derechos y deberes lo que implica definir un rango de edad para identificar los sujetos de dicha política. Por otro lado se debe tener en cuenta el referente contextual de las concepciones socio-culturales para fijar el contenido de las políticas.

Las concepciones socio-culturales permiten comprender mejor aspectos esenciales de la condición de juventud, facilitan la comprensión de las formas concretas de “ser joven”. En este sentido, estas concepciones brindan una mejor comprensión de los elementos expresivos y estéticos que conforman la juventud; así mismo, ponen en evidencia la heterogeneidad de la juventud, mostrando que más que “la juventud”, existen “juventudes”, es decir, diferentes formas de ser joven, según los contextos socioeconómicos, culturales e identitarios. La importancia de tener en cuenta estos aspectos radica en que, como señala Krauskopf (2008), de esta manera aumenta la probabilidad de construir políticas de juventud mucho más pertinentes y adecuadas a las condiciones reales de los jóvenes.

Este tipo de concepciones socio-culturales también influyen en la definición de la población objetivo. Este tipo de Políticas Públicas colombianas no son universalistas, no se dirigen a toda la juventud, sino que se focaliza en determinados segmentos de

población joven, específicamente en la población identificada como “vulnerable” o “en riesgo”. Ello quiere decir que quienes diseñan la política, al menos quienes la agencian desde el Estado, ponen en juego concepciones teóricas y valoraciones específicas. Las perspectivas socio-culturales permiten apreciar que esta focalización de la Política Pública de Juventud no es un dato natural, una condición *sine qua non*, de la misma, sino, más bien, una opción promovida por algunos de los actores de la política, los cuales disfrutaban en el momento histórico de una hegemonía suficiente para hacer valer esa concepción de juventud objeto de la política, la juventud vulnerable o en riesgo (Krauskopf, 2008).

### **2.3. Concepto de Política Pública**

Existe consenso entre los analistas de Políticas Públicas en cuanto a que la formulación original de este concepto deriva del trabajo de Harold Lasswell, quien con base en sus investigaciones durante la década de 1940 publicaría el texto “La orientación hacia la política” considerado actualmente como el documento fundador de los estudios en este campo.

De acuerdo con varios autores (Parsons, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008) Lasswell (1951/1996) delimitó el objeto de análisis de una nueva disciplina a la que llamó *ciencia de las Políticas Públicas* y configuró su campo de análisis y ofreció los primeros instrumentos conceptuales y metodológicos para abordarlo científicamente.

Lasswell (1951/1996) consideraba que el estudio sistemático y objetivo de las acciones gubernamentales y de la manera como eran formuladas las decisiones administrativas relativas a los asuntos públicos, permitiría orientar la administración pública por un camino más racional y hacer de la toma de decisiones públicas un ámbito regido por criterios más científicos.

Según Cruz y Petrizzo (s.f.) los planteamientos de Lasswell serían desarrollados por otros investigadores en las décadas siguientes y, con el paso del tiempo, estos

desarrollos se constituirían en un modelo clásico tanto para el estudio como para la formulación de Políticas Públicas bajo la denominación de *modelo del ciclo de políticas*<sup>2</sup> o modelo secuencial. El ciclo de políticas es una concepción de las Políticas Públicas como una sucesión lineal (secuencial) de etapas que conducen desde la identificación de un problema hasta la formulación de una Política Pública y la evaluación de sus resultados.

Cruz y Petrizzo (s.f.) señalan que a principios de los años ochenta empezaron a surgir modelos alternativos que cuestionaban al modelo clásico del ciclo de políticas, especialmente los planteamientos referidos a un ciclo o secuencia de etapas en el diseño de una Política Pública, la poca atención que se prestaba en este modelo a los actores no-estatales y la marginación de aspectos ideológicos y/o cognitivos en la formulación de las Políticas Públicas.

Sin embargo, como muestran Subirats et al. (2008) pese a que en la actualidad existen diferentes modelos para el análisis y el diseño de Políticas Públicas, existe también un consenso entre los diferentes modelos acerca de los elementos fundamentales que componen una Política Pública, éstos son: solución a un problema público, la existencia de grupos objetivo, la existencia de actos formales, naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades. Los autores señalan que todo modelo de Política Pública debe dar cuenta de estos elementos. Cada uno de estos elementos se presenta a continuación:

- *La solución de un problema público:* toda Política Pública se diseña con vistas a enfrentar un problema público. Por ejemplo, una Política Pública de *aire limpio* propende por buscar un menor impacto de la industria en el medio ambiente.

---

<sup>2</sup> El modelo de ciclo de políticas y otros modelos alternativos se presentarán con mayor detalle en las secciones 2.3.1.1, 2.3.1.2 y 2.3.1.3.

- *La existencia de grupos objetivo en el origen del problema público:* toda Política Pública busca modificar conductas de grupos de población específicos que están causando el problema, ya sea directamente o en su entorno. Por ejemplo, la Política Pública de *aire limpio* busca modificar la conducta de los agentes que contaminan el aire reduciendo la emisión de gases o factores contaminantes.
- *La existencia de actos formales:* la implementación de una Política Pública requiere de instrumentos formales (leyes, protocolos, normas, directivas, acuerdos, etc.) que actúen de marco regulador de las nuevas conductas esperadas. Por ejemplo, la Política Pública de *aire limpio* conduce al establecimiento de reglas o parámetros que regulan la emisión de gases con el propósito de minimizar el impacto en el medio ambiente.
- *La naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades:* las decisiones de Política Pública tienen un aspecto coercitivo fundamentado en la capacidad coactiva del Estado, pero también un aspecto *incentivador* que buscan involucrar a diferentes actores en la implementación de la policía pública. Por ejemplo, el estado garantiza que las reglas de juego establecidas a partir de la Política Pública de *aire limpio* sean observadas por la industria pero es la comunidad la que se beneficia con la reducción de la emisión de gases o factores contaminantes provenientes de la industria.

De acuerdo con estos elementos fundamentales los autores proponen el siguiente concepto de Política Pública:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexo institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al., 2008, p. 38).

Esta definición parece que la comparten los autores que proponen los diferentes modelos de Políticas Públicas que se reseñan a continuación, los cuales no difieren, entonces, en cuanto al concepto de Política Pública sino en la importancia que



otorgan a unos elementos sobre otros, o en la distinta manera de concebir las relaciones entre estos elementos. Es decir, no hay diferencias en el concepto de Política Pública sino en el modelado de la misma.

### **2.3.1. Modelos para la construcción y análisis de Políticas Públicas**

A continuación se desarrollan algunos aspectos relevantes de tres modelos de Política Pública: el modelo del ciclo de políticas (sección 2.3.1.1), el modelo de coaliciones promotoras (sección 2.3.1.1) y el modelo de la elección racional-institucional (sección 2.3.1.1). Estos modelos se presentan con base en los aportes de diversos autores (Ejea, 2006; Estévez, 2002; Ostrom, Garner & Walker, 1994; Parsons, 2007; Roth, 2008; Sabatier & Jenkins, 1994).

#### **2.3.1.1. Modelo del ciclo de políticas**

Según Estévez (2002) el modelo de ciclo de políticas se construyó a partir de tres marcos teóricos diferentes: la teoría de la racionalidad limitada, la teoría de grupos y la teoría de sistemas. Un breve resumen sobre los elementos de estos marcos de referencia será presentado a continuación.

La “teoría de la racionalidad limitada” fue desarrollada por Lindblom en 1963 como una alternativa a la teoría racional-individual de la toma de decisiones (Lindblom, 1963, citado por Estévez, 2002). Esta última era la teoría usada por la economía neoclásica y sostenía que en cualquier ámbito las decisiones eran tomadas por individuos que de manera racional se fijaban unos fines y, sopesando todos los aspectos a favor y en contra, elegían los medios más adecuados para conseguir tal fin. La teoría racional-individual partía del supuesto de que los individuos están en condiciones de evaluar todas las variables necesarias para tomar la mejor decisión, siendo ésta la que maximizara sus beneficios respecto a los costos de poner en marcha la decisión.

Lindblom en 1963 formuló una teoría alternativa en la que las decisiones podían ser tomadas colectivamente y sin poseer toda la información necesaria en cada momento. Partía del supuesto de la existencia de variadas condiciones contingentes que los involucrados no podían ponderar y, por lo tanto, sus decisiones no eran perfectamente racionales sino que eran adecuaciones de sus racionalidades a las condiciones concretas en que se tomaban las decisiones. Esta teoría parecía, entonces, más adecuada a las condiciones de incertidumbre y confrontación de posiciones que se daban en el diseño de Políticas Públicas (Estévez, 2002).

La segunda fuente teórica es la “teoría de grupos” de Dahl (1966) quien sostenía que el sistema político no estaba compuesto únicamente por individuos sino también por grupos (Dahl, 1966, citado por Estévez, 2002). Como muestra Estévez (2002) estos grupos estaban politizados y tenían sus intereses particulares. Se encontraban en situación de competencia entre sí y buscaban influir sobre el gobierno, y las decisiones finales en el sistema político eran el resultado de estas confrontaciones y mutuas influencias.

Esta teoría parece apropiada para el análisis de Política Pública en las cuales diferentes grupos ofrecen distintas soluciones a un problema colectivo dado y buscan influir en el diseño de la Política Pública para que se oriente según sus específicos puntos de vista (Estévez, 2002).

Por último, la “teoría de sistemas” de Luhmann (1970) en la cual el autor ofreció un esquema en el que el sistema político era visto como un sistema que recibía insumos y demandas (*inputs*) desde su entorno y los procesaba respondiendo mediante decisiones, leyes o Políticas Públicas (*outputs*). A su vez, estos outputs retroalimentan (*feedback*) el entorno político, que vuelve a responder a ellos, reiniciando así el ciclo político continuo (Luhmann, 1970, citado por Estévez, 2002).

Los aportes de estas teorías fueron ensambladas por Lasswell (1951) y sus seguidores en el curso de las décadas siguientes para configurar el modelo del ciclo de políticas. Este modelo postulaba que las Políticas Públicas se diseñaban a través

de una serie de etapas que se iniciaban con la identificación del problema y finalizaban con la evaluación de la Política Pública (Kelly, 2004). Las etapas identificadas en el proceso del modelo de ciclo de políticas son las siguientes: la identificación del problema; la puesta en agenda del mismo; la formulación de la Política Pública; la aprobación de la legislación o reglamentos y finalmente la implementación y la evaluación.

La primera etapa del proceso de implementación del modelo se refiere a la *identificación del problema*: en esta etapa, resultado de la presión de algún(os) grupo(s), un problema empieza a ser concebido como un problema público y se convierte en objeto de debate y confrontación entre diferentes grupos, la discusión gira alrededor de la manera como dicho problema debe ser enfrentado. Esta identificación genera un *input* desde el ambiente político hacia el sistema político.

En la segunda etapa, denominada *la puesta en agenda*, el problema es asumido por la administración pública, la cual empieza a recibir los influjos o presiones de los diferentes grupos para que la administración se alinee con sus respectivos puntos de vista sobre el problema.

En la tercera etapa, llamada *formulación de la Política Pública*, como resultado de la competencia entre grupos y entre éstos y la administración se obtiene como producto la formulación de una determinada Política Pública.

En la cuarta etapa, correspondiente a la *aprobación de la legislación o reglamentos*, se adoptan las formalidades necesarias para investir a la Política Pública con la fuerza coactiva y persuasiva necesaria para su implementación.

En la quinta etapa, de *la implementación* se ponen en marcha las decisiones contenidas en la Política Pública y se despliegan los mecanismos y las acciones institucionales y sociales necesarias para que el problema objeto de la Política Pública se oriente según los propósitos contenidos en aquella.

Por último, en la sexta etapa se efectúa la *evaluación de resultados*: a través de la comparación de los logros de la Política Pública respecto a los objetivos o metas que se había propuesto inicialmente la Política Pública. Usualmente esta comparación se hace por medio de indicadores que permiten medir de algún modo los avances obtenidos.

El modelo del ciclo de políticas no solamente es un modelo para el análisis de las Políticas Públicas sino que también es un modelo para el diseño de dichas políticas. El modelo postula que, independientemente de la manera como se explique el origen de una Política Pública y la competencia entre grupos, estas son las etapas que debe recorrer una Política Pública al ser diseñada.

Las ventajas de este modelo radican en el aporte de un marco conceptual sencillo para planificar las etapas de la formulación de una Política Pública. De hecho, según Ejea (2006), este modelo es el más usado por parte de las administraciones y gobiernos en el diseño de Políticas Públicas. Además, ofrece la posibilidad de identificar claramente los diferentes componentes que intervienen en una Política Pública (actores, sistema político, problema).

Una de las desventajas de la implementación de este modelo es su énfasis en el orden de las etapas, pues frecuentemente el diseño de una Política Pública no sigue una secuencia ordenada de etapas sino que está más sometida a las incertidumbre de la confrontación entre grupo de interés. Como señala Ejea (2006) “el peligro es tratar de encasillar las etapas del proceso en las del ciclo, revelar secuencias donde no las hay y descartar ciclos simultáneos o incompletos que podrían ser relevantes” (Ejea, 2006, s. p.).

Este modelo ha sido fuertemente criticado desde diversas perspectivas. En general, se cuestionan aspectos como: su excesivo énfasis en la expedición de una norma legal, concebida como punto eje central de la Política Pública; el carácter lineal de las etapas que propone, pues no tiene en cuenta que esas etapas pueden coexistir en el tiempo y no necesariamente sucederse unas a otras; el plantear un esquemas *top-*

*down*, de arriba hacia abajo, en la formulación e implementación de las Políticas Públicas, sin tener muy en cuenta las Políticas Públicas impulsadas desde la sociedad (Roth, 2008).

Como consecuencia de estas críticas han surgido otros modelos de Políticas Públicas que buscan superar estas deficiencias del modelo del ciclo de políticas. Estos modelos alternativos se reseñan a continuación.

### **2.3.1.2. Modelo de coaliciones promotoras**

El modelo de coaliciones promotoras (*advocacycoalitions*) fue propuesto por Sabatier y Jenkins en 1994 como una alternativa al modelo del ciclo de políticas. Los autores cuestionaban el hecho de que dicho modelo no fuera un *modelo causal*, es decir, que no fuese capaz de explicar *por qué* se producía un cambio en las Políticas Públicas (Sabatier & Jenkins, 1994). Estos autores reconocían que el modelo del ciclo de políticas había hecho grandes aportes al estudio y al diseño de Políticas Públicas, permitiendo tener una imagen sencilla y coherente acerca de la manera en que iba cobrando forma una Política Pública, etapa tras etapa. Sin embargo, Sabatier y Jenkins (1994) argumentaban que el modelo del ciclo de políticas no ofrecía una explicación detallada de las fuerzas que ocasionaban la adopción de una determinada Política Pública. Según los autores aunque el modelo del ciclo de políticas postulaba que una Política Pública era el resultado de la confrontación de posiciones entre grupos, no explicaba cómo se daba este proceso de confrontación. Como alternativa frente a las críticas planteadas al modelo de ciclo de políticas estos autores proponían el modelo de las coaliciones promotoras.

Según Parsons (2007) el fundamento teórico de este modelo es una versión cognitivista de la teoría de sistemas elaborada por los propios Sabatier y Jenkins. En esta versión, los *inputs* y *outputs*, es decir, las presiones e influencias entre grupos, y entre éstos y el sistema político, son vistas como conjuntos de creencias e ideas. Es decir, lo que un determinado grupo defiende al discutir determinada Política Pública son las creencias y opiniones que ese grupo tiene acerca del problema objeto de la

Política Pública (Parsons, 2007). Para este autor las posiciones de los diferentes grupos no son vistas sólo como expresiones de intereses de grupo o estrategias racionales para legitimar los intereses del grupo, sino, más bien, como creencias y valores que los grupos defienden porque sinceramente consideran que así debería manejarse determinado problema.

Sabatier y Jenkins (1994) denominan como *coaliciones promotoras* a los grupos que defienden determinadas creencias u opiniones en el debate de una Política Pública. Son coaliciones promotoras en cuanto están conformadas por personas que se unen o coaligan para defender sus puntos de vista acerca de determinado problema. En otras palabras, para Sabatier y Jenkins (1994) una coalición promotora es un *sistema de creencias* compartidas.

La congregación de diferentes coaliciones promotoras confrontando sus respectivas posiciones acerca de un tema conforman un sub-sistema político, y el conjunto de sus-sistemas conforman el sistema político como un todo. En este sentido Sabatier y Jenkins (1994) el modelo de Coaliciones Promotoras explican que:

Dentro de un subsistema el modelo de coaliciones promotoras asume que los actores pueden estar agregados en diferentes coaliciones promotoras compuestas por personas -provenientes de diversas organizaciones gubernamentales o privadas- que comparten un conjunto de creencias normativas y causales y que a menudo actúan de manera concertada (Sabatier & Jenkins, 1994, p. 180).

Es decir, las fuerzas causales que impulsan los procesos de diseño de Políticas Públicas son las creencias compartidas por grupos de personas. En este sentido, una Política Pública sería también un sistema de creencias y en este caso, se trataría del sistema de creencias, valores y criterios que se han impuesto y han cristalizado en la Política Pública finalmente adoptada. Al respecto señalan Sabatier y Jenkins (1994) que “las Políticas Públicas o programas pueden ser conceptualizados de la misma manera que los sistemas de creencias, en general, como un conjunto de valores prioritarios y presupuestos causales acerca de cómo concretar aquellos” (Sabatier & Jenkins, 1994, p. 178).

Este modelo tiene la gran ventaja de poner de presente que en la discusión y formulación de una política los grupos o coaliciones no sólo ponen en juego intereses particulares, sino que también asumen posiciones de acuerdos con valores y creencias acerca de cómo se deben hacer determinadas cosas.

Parsons (2007) muestra que una desventaja del modelo es el hecho que éste se acomoda mejor al análisis de sistemas políticos pluralistas, como el de Estados Unidos, y no tanto a sistemas políticos más centralistas y donde la toma de decisiones depende más de grupos de elite o de las burocracias estatales, y en los cuales no hay tanta competencia dentro del sistema político.

### **2.3.1.3. Modelo de la elección racional institucional (ERI)**

Este modelo analítico fue propuesto por Ostrom, Garner y Walker en 1994, teniendo como fundamento teórico la teoría económica conocida como neo-institucionalismo (Parsons, 2007). Esta teoría se basa en la idea de la elección racional individual, tal como la ha postulado la economía neoclásica, según la cual las decisiones son tomadas por individuos que evalúan racionalmente la información y toman decisiones que buscan optimizar sus beneficios. El aporte del neo-institucionalismo, según Parsons (2007), consiste en ubicar la teoría de la elección racional individual dentro del marco de las instituciones sociales: es decir, las decisiones racionales de los individuos no se dan en el vacío sino dentro de un conjunto de reglas, normas e instituciones que condicionan las decisiones finales.

El modelo ERI parte del supuesto de que las Políticas Públicas pueden ser analizadas con las mismas herramientas conceptuales y los mismos supuestos con que se analiza el *mercado* en la teoría económica o *régimen político* en la teoría política (Ostrom et al., 1994). Ello es así porque todas estas estructuras implican la toma de decisiones a partir de la interacción entre actores que tienen intereses encontrados. Desde la perspectiva del modelo de la Elección Racional Institucional tanto el mercado como las Políticas Públicas involucran dos componentes fundamentales que permiten su

estudio bajo un mismo modelo de análisis, a saber una “situación de acción” y unos actores.

Para Ostrom et al. (1994) una Política Pública es una situación en la que diferentes actores, que poseen diferente información y se ubican en diferentes posiciones, deben decidir acerca de cursos de acción que deben ser evaluados a la luz de sus posibles resultados (relación costos/beneficios).

En la opinión de los autores, pese a los intentos de maximizar beneficios, los individuos no son libres de asumir la posición que consideren más eficiente para sus intereses, sino que se ven limitados por el conjunto de reglas e instituciones que regulan el campo de debate (Ostrom et al., 1994). Toda Política Pública se configura dentro de un contexto institucional (Constitución, reglas, normas), el cual impone límites a las posiciones que pueden asumir los diferentes actores y condiciona las decisiones que toman: sus elecciones racionales deben también estar institucionalizadas para tener posibilidad de éxito.

El entorno institucional estaría conformado por reglas estructuradas en tres niveles: reglas para ordenar las relaciones entre actores (Constitución, Ley, reglamentos); características físicas y materiales del contexto; y particularidades culturales. Este entorno le serviría tanto como fuente de recursos (recursos legales, valores o creencias culturales, opinión pública) como de limitaciones y constricciones. Es decir, los sujetos no pueden elegir simplemente la opción que deseen, sino aquella que sea más viable en las condiciones dadas, según los valores predominantes, el Estado de la opinión pública, la oposición de otros actores, etc. (Ostrom et al., 1994).

Las constricciones del marco institucional según los autores abarcan aspectos como:

Quien puede y no puede participar; que oficinas, funcionarios, departamentos e instituciones políticas están implicadas; de qué recursos disponen; cómo se relacionan los actores y las instituciones entre sí; cómo las disposiciones constitucionales influyen en las estrategias de los actores (Ostrom et al., 1994, p. 253).

La ventaja de este modelo es que enfatiza el papel que las limitaciones institucionales juegan en el diseño de una Política Pública. El modelo muestra que existen unas



“reglas del juego” que son imperativas para todos los participantes y que en buena medida limitan las eventuales ventajas que determinados actores pudieran tener sobre otros. El carácter imperativo (formal o informal) de este componente institucional hace que la sola fuerza o capacidad en cuanto a recursos de un actor no sean tan determinantes en el curso tomado por una Política Pública específica. Una desventaja del modelo es que se centra en las decisiones de tipo individual, marginando el análisis de la acción colectiva y de los grupos que pueden actuar de manera concertada en la discusión de una Política Pública.

### 3. MARCO CONTEXTUAL

#### 3.1. Situaciones determinantes en la irrupción de discursos sobre Política Pública de Juventud

A continuación se abordan tres situaciones del contexto colombiano que actuaron como determinantes en la irrupción de nuevos conceptos sobre: la participación, la juventud y las Políticas Públicas como objetos de análisis social y sobre todo de acciones específicas desde el Estado.

La primera situación se refiere a la promulgación de la *Constitución Política de Colombia de 1991* (sección 3.1.1), articulada en buena medida en torno al ideal de la democracia participativa. La segunda situación se identifica como las *reformas económicas* de tipo estructural, inserta a un nuevo modelo de desarrollo (sección 3.1.2). Y la tercera se refiere al nuevo *rol asumido por el Estado* frente a la sociedad, en el contexto tanto de la nueva Constitución como de las reformas económicas mencionadas (sección 3.1.3).

##### 3.1.1. Promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991

La Constitución de 1991 se promulgó en su momento bajo la idea de encarnar un quiebre radical en la estructura del régimen político colombiano vigente desde el Frente Nacional. La nueva Constitución se configuró como la orientación del régimen político colombiano hacia el camino de la *democracia participativa* y su alejamiento de la senda de exclusión y cierre político mantenido por el régimen frente-nacionalista hasta ese momento (Roll, 2001). Como se mostró en el capítulo anterior, el Frente Nacional configuró un régimen político excluyente y cerrado que consagraba el monopolio del poder y la burocracia para los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, e inhibía la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas pudieran canalizar hacia el Estado los intereses y necesidades de un país que había cambiado profundamente desde la instauración en 1957 del régimen frente-nacionalista. Esta estructura bipartidista del Frente Nacional desapareció *legalmente*

en 1974, pero en la práctica se mantenía vigente hasta finales de la década de los años ochenta.

La nueva Constitución de 1991 apareció entonces como el nuevo conjunto de reglas fundamentales que permitirían a todos los ciudadanos tener un mayor protagonismo en la vida política nacional. Se supone que configurar una democracia participativa significa que los ciudadanos pueden ser efectivamente escuchados por el Estado y los Partidos y que puedan hacer sentir con mayor efectividad sus demandas y exigencias (Roll, 2001). En la opinión de agentes políticos, académicos y de la población civil la democracia representativa debía ser ahora complementada con esa democracia participativa.

En este sentido la Constitución de 1991 introdujo un amplio conjunto de normas dirigidas a impulsar la participación de la ciudadanía en diversas formas. Por un lado, la nueva Constitución incluyó un amplio *catálogo de derechos ciudadanos*, desde derechos políticos y civiles, pasando por los derechos económicos y sociales hasta llegar a los llamados derechos de tercera generación, derechos ambientales y del espacio público (Presidencia de la República, 1991). Este catálogo tenía por objeto reconocer con toda *transparencia y publicidad* el conjunto de derechos que, por un lado, obligan al Estado para con el ciudadano, y por el otro, habilitan a este último para exigir del primero su vigencia efectiva. De esta forma se promueve la democracia participativa al ofrecer al ciudadano la certeza sobre cuáles son los derechos puede exigir del Estado. El catálogo de derechos de la Constitución ofrece la base para poner en marcha la participación ciudadana.

La Constitución de 1991 introdujo una serie de *mecanismos de participación* cuyo objeto era dotar a los ciudadanos de herramientas legales que les permitieran hacer efectiva su participación en la vida nacional. Algunos de estos mecanismos que se refieren a la participación política son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato; otros se refieren a la defensa ciudadana de sus derechos: la acción de tutela y las acciones populares para la protección de derechos (Constitución Política de Colombia, 1991). En general, estos mecanismos son diseñados para que los derechos otorgados

constitucionalmente no se queden en “letra muerta” y su realización efectiva pueda ser promovida por los propios ciudadanos.

Dentro de este contexto constitucional -consagración de derechos y mecanismos de participación- las Políticas Públicas aparecen como herramientas apropiadas para la realización efectiva de los derechos consagrados para ciertas poblaciones específicas -entre ellas la juventud-, para las cuales, por sus condiciones de exclusión, requieren de acciones particulares y especiales y no sólo de las políticas generales y universales de garantía de derechos que puede poner en marcha el Estado.

### **3.1.2. Reformas Económicas**

La segunda situación que determina la aparición de los discursos de Política Pública de Juventud es la de las reformas económicas conocidas como apertura económica (Ocampo, 2004). En efecto, desde 1990 Colombia inició una serie de reformas estructurales de su economía.

Ocampo (2004) afirma que la idea consistió en configurar un nuevo modelo de desarrollo por medio del cual la economía colombiana se vinculara de manera eficiente al proceso de globalización económica mundial que estaba en marcha. Este proceso fue denominado en su momento como el de la *internacionalización* de la economía colombiana. Estas reformas se orientaron bajo un marcado espíritu neoliberal y se dirigían a otorgar un mayor protagonismo al *mercado* en la asignación de recursos, alejando al país del camino seguido desde mediados del siglo XX y dentro del cual el Estado jugaba un papel clave en el direccionamiento de dicha asignación de recursos mediante mecanismos como subsidios a determinados sectores o mediante su protección a través de aranceles sobre las importaciones (Ocampo, 2004).

Para Ocampo (2004) las reformas tenían como objetivo, el configurar un modelo económico en el que la iniciativa privada tuviera un protagonismo dominante para el

desenvolvimiento de los mercados y que éstos operaran de acuerdo con el principio del liberalismo económico clásico de la mano invisible.

Ocampo (2004) muestra que en ese sentido se implementaron en el país reformas como la financiera, dirigida a estimular la conformación de un mercado de capitales, la del sector externo (que impuso la eliminación de aranceles y cuotas de importancia), dirigida a reforzar los principios del libre mercado en el comercio exterior colombiano, la reforma laboral, dirigida a flexibilizar el mercado laboral, reduciendo los costos de contratación y también los de despido de trabajadores, la reforma del sistema de pensiones, otorgando a la iniciativa privada y al mercado la gestión del régimen de pensiones colombiano, y la reforma del sistema de salud, orientada también hacia un mayor protagonismo de la iniciativa privada en este sector.

Según Ocampo (2004) al tiempo que sucedían e implementaban estas reformas económicas, el país puso en marcha –en consonancia con requerimientos hechos por organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- “políticas de choque” con miras a reordenar la economía, consistentes en reducir el gasto público, la inversión social y controlar la inflación. El impacto de estas políticas de choque genera en la segunda mitad de la década de los noventa, una gran crisis económica expresada en bajos niveles de crecimiento económico, el cual se traducía obviamente en desempleo generalizado.

Estas reformas y políticas de ajuste fueron impulsadas en América Latina por organismo multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y orientadas en su rapidez y alcances en cada país por los respectivos gobiernos (Kon, Banko y Melcher, 2000). Quienes diseñaban estas políticas y reformas eran conscientes del impacto social negativo que tenían, especialmente sobre determinados sectores de la sociedad (mujeres, jóvenes, y poblaciones empobrecidas), y por ello se diseñaron políticas compensatorias que buscaban paliar esos efectos negativos (Kon et al., 2000). Dentro de las primeras fases de las reformas, se tenía previsto que se tradujeran en elevación del desempleo, caída de los

ingresos, aumento de la pobreza y de la inequidad, pero se suponía que estos impactos serían temporales, y que una vez las reformas hubieran equilibrado la economía se retomaría la senda del crecimiento y con ello vendrían mejoras sustanciales en cuanto al empleo, la reducción de la pobreza y de la inequidad.

Sin embargo, como muestran Kon et al. (2000) mientras se lograba estabilizar la economía, era necesario “mitigar los impactos sociales” de las reformas económicas y de las políticas de choque. La idea era, en este sentido, identificar a los grupos más afectados por el impacto de las reformas y elaborar estrategias que los compensaran frente a los riesgos en que el nuevo modelo de desarrollo los colocaba. Estas poblaciones empezaron a ser catalogadas bajo los conceptos de “población vulnerable” y “población en riesgo”.

Se puede postular, entonces, que dentro de esta perspectiva las Políticas Públicas cumplían, precisamente, el papel de estrategias implementadas por el Estado para atender a las poblaciones con el mayor riesgo de ser afectados por las reformas económicas o por el funcionamiento normal del orden económico y social. Aquellos grupos poblacionales que no lograsen adaptarse fácilmente o estuvieran en desventajas previas frente al nuevo modelo centrado en la iniciativa individual, deberían ser atendidos, entonces, mediante acciones particulares configuradas como Políticas Públicas. En este sentido Abad (2002) ha señalado que:

La situación obliga a los gobiernos de entonces a diseñar programas de contención para las poblaciones más afectadas por las reducciones de los ajustes sociales, muchas veces ejecutados por instituciones de «emergencia» por fuera de los ministerios, como Fondos de Inversión Social (Abad, 2002, p. 124).

Para la juventud las reformas económicas de corte neoliberal y las modificaciones en el mercado laboral en el sentido de una mayor *flexibilización*, acabaron con la continuidad que se suponía existía entre el periodo de juventud y el periodo de adultez, en el que se presumía los jóvenes iniciaban su vida laboral, con empleos estables y ciertas garantías sociales. Además, cada vez era más evidente que, de todos modos, esta continuidad lineal entre periodos de la vida era sólo una idealización y que la mayor parte de la juventud, dadas las difíciles condiciones socioeconómicas en que vivía —especialmente en países de poco desarrollo como

Colombia- estaba excluida de ese supuesto futuro estable (Margulis y Urresti, 1997). Según estos autores la situación de gran parte de la población, especialmente la de muchos jóvenes, empezó a ser descrita bajo conceptos como “riesgo” o “vulnerabilidad”. De ahí que se empezara a plantear la necesidad de gestionar o dirigir socialmente el proceso de incorporación de los jóvenes a la adultez, pues se había perdido la continuidad “natural” del proceso. La Política Pública de Juventud vendría a ser, precisamente, una herramienta de gestión social de dicho proceso (Daza, 1996).

En este sentido, Abad (2002) señala que no fue casualidad que en América Latina las políticas de juventud surgieran precisamente a raíz de las reformas y ajustes económicos implementados a principios de los años noventa. Como este autor recalca, esas políticas fueron la forma de paliar los estados de vulnerabilidad en que las reformas económicas y sociales ponían a la juventud del continente.

Los progresos en este sentido no han sido muchos, como se reconoce explícitamente en el documento de la Política nacional de juventud de Colombia:

La Política de Juventud se ha centrado en las dificultades y los riesgos en que se encuentran segmentos de la juventud, lo cual en la práctica ha significado una política diseñada para atender cierto perfil de la juventud de características limitadas y con ciertas vulnerabilidades. Como resultado de ello, ha faltado en la Política de Juventud el referente de bien común y de proyecto de sociedad, ya sea nacional, ya regional (Presidencia de la República, 2004, p. 31).

Se reconoce que en el transcurso de las discusiones sobre Política Pública de Juventud el enfoque de derechos, es decir, la idea de que los individuos tienen una serie de derechos universales sin importar su condición social o su nivel de vulnerabilidad, ha ido ganando terreno en el diseño de las mismas políticas, complementando la idea inicial de una concepción compensatoria y asistencialista que las genera. Este nuevo rol del Estado será presentado a continuación.

### **3.1.3. El Nuevo rol del Estado**

Una tercera situación que determina la irrupción de nuevos conceptos de participación, Políticas Públicas y juventudes es el hecho que el Estado asuma un

nuevo rol ante la sociedad. Tanto la reforma constitucional de 1991 como las reformas económicas iniciadas en 1990 encontraron legitimidad en buena parte, debido a los cuestionamientos que se hacían al Estado en su rol de dirección política y económica de la sociedad. De acuerdo con Ocampo (2004) a finales de los años ochenta el Estado, por el lado político, aparecía divorciado de la sociedad, en el ejercicio de un régimen político excluyente y cerrado, y por el lado económico afloraba como un agente ineficiente y despilfarrador de recursos. En este sentido, el nuevo rol implicaba transformaciones profundas en el Estado tanto en su relación con los ciudadanos como en su papel de regulador de la economía.

En el nuevo contexto el Estado se vio sometido a dos fuerzas, en buena medida contradictorias: por un lado, la Constitución de 1991 consagraba su papel como garante de los derechos de los ciudadanos; pero por otro lado, la configuración de una economía centrada en el libre mercado y la iniciativa privada, le disminuían al Estado sus capacidades y lo reducían al cumplimiento de un rol de simple regulador de una economía que le permitiera al menos garantizar algunos derechos constitucionales a buena parte de la población que se encontraba en desventaja, si se la dejaba sometida al libre juego de las fuerzas del mercado (Matallana, 2001).

Las políticas generales implementadas por el Estado para cumplir con sus mandatos constitucionales en materia de derechos de los ciudadanos no eran suficientes para permitir el acceso a esos derechos a los ciudadanos que se encontraban en condiciones estructuralmente desventajosas, de ahí la necesidad de crear mecanismos especiales que le permitirán al Estado cumplir con este papel asignado. Fue entonces, a través de Política Pública sectorizadas, como los Estados buscaron equilibrar –no sólo en Colombia- las fuerzas contradictorias que los atravesaban. De este modo, según Jober (2004) el Estado intentó garantizar los derechos constitucionales a determinadas poblaciones vulnerables, a la vez que evitar interferencias en el funcionamiento regular de la economía de mercado libre.

El nuevo rol asumido por el Estado fue precisamente, atender la *vulnerabilidad* y tratar de paliarla o remediarla (Ocampo, 2004). De este modo, las Políticas Públicas



fueron concebidas como ese tipo de acciones del Estado que se distinguían de sus acciones o funcionamiento normal en cuanto se dirigían a solucionar problemas específicos en poblaciones también específicas (Varela y Delgado, 2006). Una parte de la población joven colombiana, aquella que habitaba en las llamadas “zonas marginales” rurales y urbanas, fue catalogada, entonces, como “población en riesgo” y, por tanto, se la identificó como objeto válido de una Política Pública juventud.

### **3.2. Aspectos históricos de la Política Pública de Juventud de Cali**

El presente capítulo describe los diferentes momentos de la construcción y formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali finalizado en el año 2006. Este fue un proceso con una trayectoria de cerca de 14 años, que abarcó desde el año de 1992, cuando se realizó el primer intento de formulación de una Política Pública de Juventud para Cali, hasta el año 2006 cuando se la formuló la misma mediante el Decreto Municipal 0945 (Concejo de Cali, 2006).

Este apartado se estructura en cinco secciones: Se expone un primer intento de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 1992(3.2.1), en el cual se describe el contexto de violencia juvenil que experimentaba la ciudad de Cali a principios de la década de 1990 y que se constituye en el área principal que trata de abordar el documento de Política Pública de Juventud(3.2.1.1) y se hace referencia a la crisis económica de mediados de la década de 1990 y a algunos desarrollos institucionales en materia de políticas municipales de juventud (3.2.1.2). Se presenta el segundo intento de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali, adelantado en 1998 en el aparte 3.2.2; para posteriormente mostrar el tercer intento de formulación de la Política Pública de Juventud de Cali, proceso que se articuló en la Mesa de Concertación (3.2.3). En la sección 3.2.4 se hace una breve descripción de las transformaciones sociales y urbanísticas que ha experimentado Cali en la última década y su impacto en los jóvenes de la ciudad. Finalmente, en la sección 3.2.5 se presentan elementos de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago

de Cali de 2006 que fue formulada durante la administración del alcalde Apolinar Salcedo.

### **3.2.1. Primer intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (1992)**

El primer intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali se dio en la administración del alcalde Germán Villegas (1990-1992), bajo la coordinación de la Secretaría de Programas Especiales de la Alcaldía y mediante un trabajo inter-institucional en el que participaron el gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales que trabajaban con jóvenes, UNICEF y algunos representantes de la población joven. Se elabora como producto de este intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali un documento titulado “Cali tiene una política de juventud” (González, Mosquera & Hoyos, 1993). El nombre del documento puede ser interpretado como una afirmación categórica y contundente: un triunfo para el ideal-del-yo de los políticos de turno y no tanto como un logro a favor del yo-ideal de los jóvenes de la ciudad.

Según González, Mosquera y Hoyos (1993) del análisis del proceso de formulación de esta primera propuesta de política se conjetura que la iniciativa liderada en 1991 por la administración municipal corresponde más a objetivos de tipo coyuntural, que al propósito de desarrollar algún tipo de visión estratégica y a largo plazo, acerca de la condición de los jóvenes.

En la primera Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali se trataba de encontrar mecanismos a corto plazo para hacer frente al fenómeno de las pandillas y la violencia juvenil, que en ese momento ocasionaban serios problemas de orden público, especialmente en zonas marginales de la ciudad como el Distrito de Aguablanca y zona de ladera (barrios Siloé y Terrón Colorado).

Según Forero (2009) esta Política Pública de Juventud quedó tan sólo en el papel, pues al parecer no hubo voluntad de la administración municipal o del Concejo de la ciudad para adoptarla como norma, en tanto la propuesta no fue plasmada en decreto o acuerdo municipal. Sin embargo, del proceso de formulación de esta Política Pública de Juventud quedaron algunos resultados positivos como la creación de la Oficina de la Juventud, adscrita a la Secretaría de Programas Especiales, y la organización de las Casas de la Juventud en algunas comunas Cali.

Las Casas de la Juventud tenían como objetivo ofrecer alternativas culturales, de manejo del tiempo libre y de formación a la población joven de los sectores con mayores niveles de violencia juvenil. Algunas de estas Casas se han convertido en espacios promotores de la participación juvenil desde las artes e incluso desde la promoción de la participación política a través de los Concejos de la Juventud.

### **3.2.1.1. Contexto de violencia juvenil: Cali en la década de 1990**

Como lo plantea Guzmán (1993), la preocupación de las autoridades municipales por la situación de violencia juvenil tenía bastante fundamento. Los registros estadísticos de las autoridades mostraban un elevado nivel de participación de los jóvenes en las situaciones de violencia, tanto en calidad de víctimas como de victimarios, y con una especial concentración en la zona de ladera y en el Distrito de Aguablanca de la ciudad de Cali.

Los datos presentados por Guzmán (1993) muestran cómo el fenómeno de la violencia en la ciudad se encontraba en ascenso desde finales de los años ochenta y se incrementaba rápidamente a principios de la década de 1990. El autor muestra a partir de cifras estadísticas la notable implicación de los jóvenes en esta situación de violencia en la cual un 33,7% de las víctimas son jóvenes entre los 15 y los 25 años (superados sólo por el grupo entre 26 y 45 años con el 44%).

La violencia homicida de la ciudad se relaciona entonces estrechamente con víctimas muy jóvenes y de sexo masculino, pauta que se repite, según estudios recientes en

ciudades como Medellín. A partir de esta constatación, se puede hablar de formas de violencia juvenil, entre ellas el fenómeno de las pandillas, aunque consideramos que la fenomenología que se deduce del presente estudio indica otros escenarios de vinculación de los jóvenes a la violencia urbana que pueden ser más significativos. Según Guzmán (1993) habría que “sopesar, por ejemplo, la recurrencia a la violencia, con participación importante de los jóvenes en el contexto de formas económicas de empleo o de subsistencia muy precarias como lo sugiere la información de ocupación de la Secretaría de Salud, tanto en actividades legales como ilegales”(Guzmán, 1993, p. 21).

El estudio que se está citando no trae cifras sobre el rol de victimarios jugado por los jóvenes, en tanto para declararlos como tales hace falta esperar la decisión judicial correspondiente, pero según los registros de la policía y los hospitales –comentados en el estudio de Guzmán (1993)- la mayor parte de los partícipes en la violencia homicida son jóvenes. Según el autor, el fenómeno de las “pandillas juveniles” es uno de los más preocupantes del momento:

Salirle al paso a la violencia juvenil y desarticular las pandillas debe ser tarea fundamental, no sólo de esta sino de la próxima administración municipal. La violencia de estos grupos no es cuantitativamente la más significativa, pero si desde ahora no se le ponen cortapisas, llegará a ser uno de los problemas más serios de seguridad que enfrente la ciudad. Hay que darle un carácter público al proceso de diálogo y paz que se adelanta con los pandilleros, con esto se quiere indicar que se debe comprometer a la sociedad entera. Hay que diseñar estrategias mediante las cuales la iglesia y las diversas clases dominantes - políticas y económicas- se comprometan decididamente con un proceso que le conviene a todos (Guzmán, 1993, p. 36).

El estudio también revela que los barrios con los mayores niveles de homicidios en 1993 se encuentran en el Distrito de Aguablanca, la zona de ladera y algunas zonas marginales del centro de la ciudad como El Calvario, Sucre, San Nicolás y el Obrero (Guzmán, 1993).

Además de una violencia que tenía por principal escenario las zonas más pobres de la ciudad, se presentaba también la violencia del narcotráfico en la forma de ajustes de cuentas y sicariato, afectando zonas de la ciudad con una mayor integración social y un nivel socioeconómico más elevado. Cali experimentaba en la década de los noventa una guerra entre los carteles de las drogas de Cali y Medellín, y este enfrentamiento, sumado a la violencia usualmente ligada a las actividades propias del

narcotráfico, tuvo un gran impacto en las dinámicas de la ciudad, como lo sostiene Guzmán (1993):

Creemos que el narcotráfico es el eje a partir del cual se articula buena parte de la violencia en la ciudad. Hay que reconocer que su seguimiento se hace particularmente difícil, debido no sólo a su carácter ilícito, sino a su gran capacidad económica y las complejas redes en las que interviene (Guzmán, 1993, p. 36).

En esta década muchos jóvenes de Cali tomaron parte en este tipo de violencia, prestaban sus servicios como sicarios de los carteles y buscaban con ello una oportunidad para realizar el sueño de convertirse en un capo. A partir de ese momento la figura del narcotraficante se convirtió en un modelo de conducta social para muchos jóvenes. En buena medida la propuesta de Política Pública “Cali tiene una Política de Juventud” respondía a esta coyuntura (González, Mosquera & Hoyos, 1993).

Como se mencionó en párrafos anteriores, este primer intento de implementación de una Política Pública de Juventud no fue recogida en normas municipales. No obstante, pese a esta falta de fundamento normativo, de todos modos la política gozó de cierta continuidad durante la administración del alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994). Durante esta administración se emprendieron acciones que buscaban incidir en la situación de la violencia juvenil. La preocupación que este fenómeno suscitaba entre las autoridades municipales llevó a la institucionalización del “Programa para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz” (DESEPAZ), que implicó una fuerte intervención de tipo social en las zonas consideradas de alto riesgo, especialmente en el Distrito de Aguablanca de la ciudad de Cali.

El programa DESEPAZ tenía como objetivo esencial incidir en las condiciones que incubaban la violencia en estas zonas. Se hizo especial énfasis en potenciar la resolución pacífica de los conflictos y el fomento de la tolerancia entre los miembros de la comunidad. El programa tenía un componente específicamente juvenil, el denominado “Programa PARCES”. Este programa se dirigía exclusivamente a desactivar el fenómeno del pandillaje juvenil en el distrito de Aguablanca, por medio de diálogos entre los grupos juveniles enfrentados, y promoviendo una especie de

“desmovilización” y renuncia a la violencia por parte de los jóvenes involucrados en este fenómeno. El Programa “PARCES” logró involucrar a los principales actores de la violencia juvenil articulada en torno a las pandillas.

De este modo, aunque no hubo un marco normativo para la Política Pública iniciada en 1992, de todos modos sí se llevaron a cabo desarrollos programáticos y de acciones que respondían a los objetivos y preocupaciones que motivaron esa primera formulación de Política Pública juvenil.

### **3.2.1.2. La crisis económica de la década de los noventa en Cali y la creación de la “División de Juventud”**

En el año de 1995, en el marco de la reforma administrativa municipal, se creó la “División de la Juventud”, adscrita a la Secretaria de Bienestar Social de la Alcaldía de la ciudad de Cali. A esta División se la dotó de un Comité de Apoyo Técnico, y aunque no hubo una Política Pública oficialmente adoptada, esta División fue la instancia encargada de desarrollar programas dirigidos a la juventud, especialmente programas de tipo artístico y cultural (Forero, 2009).

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, Cali empezó a experimentar una profunda crisis económica y de empleo. Esta crisis se enmarcó dentro del deterioro general de la economía nacional como producto del impacto recesivo de las reformas estructurales contempladas en la llamada “Apertura Económica”, reforma iniciadas por la administración del Presidente Cesar Gaviria a principios de esa década (Ocampo, 2004). El país empezó a experimentar una marcada elevación de la tasa de desempleo, que pasó de un 9,8% en 1991, a un 12,1% en 1997 y a un 20,1% en 1999. El grado de desempleo fue mucho más crítico en la ciudad de Cali.

En efecto, al iniciar la década de los años noventa la tasa de desempleo en Cali era de 8,7% y la tasa de desempleo de las personas en el rango de edad de 20 a 29 años era 12,4%. En 1997, en los inicios de la crisis la tasa de desempleo de la ciudad se elevó a 17% y la del rango de edad de 20 a 29 años llegó a 21,5%. Para 1999, la situación

se había hecho aún más crítica, especialmente para los jóvenes: la tasa de desempleo total en Cali llegó a 21,9% y el desempleo de los jóvenes de 20 a 29 años ascendió a 27,3%. Como se observa en la Tabla 3 ésta situación fue sistemáticamente más grave para las mujeres en ese rango de edad.

Tabla 3: Tasa de desempleo en Cali en la década de 1990 población jóvenes entre los 20 y 29 años de edad

	<b>1990</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Total Ciudad</b>	8,7%	17%	20,6%	21,9%
<b>20-29 años</b>	12,4%	21,5%	25,8%	27,3%
<b>Hombres</b>	9,2%	16,4%	22,9%	23%
<b>Mujeres</b>	16,4%	27,1%	29,1%	31,5%

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE, ENH.

Según Sánchez y González(2006) la causa principal para que el impacto de la crisis económica nacional afectara de manera mucho más drástica a Cali fue la salida masiva del mercado de las inversiones originadas por el flujo económico del narcotráfico. A mediados de 1995, los principales jefes del cartel de Cali son capturados o se entregaron voluntariamente a las autoridades. Esto originó el resquebrajamiento de esa organización criminal y, consecuentemente, la pérdida de gran parte de su capacidad financiera.

La salida de la economía de esas inversiones impactó en la economía legal en la que los narcotraficantes acostumbraban a “lavar” su dinero, especialmente en el sector de la construcción, tal como lo plantea Sánchez y González (2006):

Al respecto, es casi imposible en la actualidad establecer un balance sobre la influencia del narcotráfico en la ciudad. Se conoce que propuestas estratégicas ligadas a las comunicaciones, la academia, la construcción y el sector de servicios fueron promovidos y gestionados por el Cartel de Cali, a través de la combinación de recursos legales e ilegales... La caída del Cartel ha significado que la dinámica productiva de la ciudad vuelva a su “estado natural de desarrollo”, en tanto los recursos ilegales han salido de circulación. Esto ha conducido a una crisis productiva de la ciudad, acentuando la dificultad de la burguesía caleña para impulsar procesos de desarrollo (Sánchez y González, 2006, p. 105).

En este periodo las iniciativas de programas dirigidos a la juventud se concentraron en la administración pública, al interior de la “División de juventud”. En realidad no hubo un intento promover la formulación de un Política Pública de Juventud, sino que desde el gobierno municipal se implementaron una serie de programas que se consideraron convenientes para la juventud, programas que en general no pasaban de manifestaciones artísticas y culturales aisladas, sin ningún contenido que involucrara un diagnóstico o una evaluación de las necesidades de la población juvenil en la ciudad (Forero, 2009). Tampoco hubo en este periodo un intento de involucrar las organizaciones juveniles en el diseño de las políticas que le incumbían.

### **3.2.2. Segundo intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (1998)**

En el año de 1998 la administración municipal, en cabeza del alcalde Ricardo Cobo Lloreda, impulsó un segundo proceso para la formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali. Tal vez el empuje para iniciar este proceso provino de la recién adoptada Ley de Juventud en 1997 que le implicaba a las entidades territoriales asumir una responsabilidad por el diseño e implementación de una Política de Juventud a nivel departamental y municipal.

En este sentido, la Secretaria de Bienestar Social y la Consejería de Paz abrieron una convocatoria a ONG`s que trabajaban con jóvenes y a organizaciones juveniles, con el objetivo de iniciar un proceso participativo que condujera a la formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali. Se conformó así una Mesa de Concertación para el Diseño de la Política Pública de Juventud en el año 1999. El trabajo de la Mesa se desarrolló en tres momentos: primero un diagnóstico de la situación de los jóvenes en la ciudad; Segundo el diseño de una metodología que facilitara la participación de los jóvenes; Tercero la implementación o puesta en marcha de la metodología previamente diseñada.

El momento del diagnóstico fue construido a través del intercambio de experiencias e información entre los diferentes participantes en la Mesa de Concertación, muchos



de ellos con una gran trayectoria en el trabajo social con jóvenes (Mesa de Concertación en Juventud, 1999a).

El diagnóstico arrojó la identificación de cinco áreas problemáticas que afectaban la situación de los jóvenes en Cali, como se resume en la Tabla 4. La primera área problemática se refería a la existencia de vacíos estructurales para la socialización de los jóvenes. Es decir, existían dificultades para el acceso de los jóvenes a servicios básicos, salud, educación, institucionales. En la segunda área problemática se identificaba una precariedad en el saber acerca de los jóvenes y una falta de indicadores que permitieran medir objetivamente su situación. En la tercera área problemática se diagnosticaba una fragilidad en las intervenciones institucionales con jóvenes. En la cuarta área problemática se identificaba la escasa comunicación interinstitucional entre los actores que desarrollan trabajo con jóvenes. Finalmente en la quinta área problemática se aseveraba una notable participación social de los jóvenes a nivel informal, como por ejemplo a través de movimientos expresivos, del consumo cultural y de iniciativas comunitarias, pero con un bajo nivel organizativo de este tipo de participación (Mesa de Concertación en Juventud, 1999b).

Tabla 4 Diagnóstico de áreas problemáticas en la situación social de los jóvenes de la ciudad de Cali

Área	Criterio	Características
Uno	Vacíos estructurales	Dificultades de acceso a servicios básicos
Dos	Saberes	Precariedad en el saber acerca de jóvenes. Falta de indicadores que permitieran medir objetivamente su situación)
Tres	Institucionalidad	Fragilidad institucional de las intervenciones con jóvenes
Cuatro	Comunicaciones interinstitucionales	Escasez de comunicaciones interinstitucionales entre los actores que desarrollan trabajo con jóvenes

Cinco	Participación juvenil	Participación informal: notable participación social de los jóvenes a nivel informal (movimientos expresivos del consumo cultural y de iniciativas comunitarias).  Participación formal: bajo nivel organizativo de este tipo de participación
-------	-----------------------	--

Fuente: elaboración propia.

Un segundo momento del trabajo de la Mesa de Concertación para el diseño de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali consistió en el diseño de una metodología que permitiera una formulación participativa. El resultado fue una metodología que proponía que los diferentes actores se agruparan según su esfera de actividad (organizaciones juveniles, ONG's, academia, gobierno municipal) y debatieran en su interior una propuesta de Política Pública de Juventud que luego presentarían a la Mesa de Concertación. Las diferentes propuestas se debatirían en una Mesa conjunta de la cual saldría la propuesta consensuada de Política Pública de Juventud (Mesa de Concertación en Juventud, 1999a).

El tercer momento de trabajo de la Mesa de Concertación consintió en la puesta en marcha de la metodología formulada en el momento anterior. A través de consultas públicas, foros y diálogos abiertos se debatieron las diferentes propuestas, generadas en cada uno de los grupos en los cuales siguiendo la metodología propuesta, se había dividido la Mesa de Concertación. De esos debates y encuentros surgió finalmente una propuesta unificada la cual fue socializada también a través de foros y diálogos públicos en la ciudad de Cali. De este modo, como señala un documento de trabajo: “Se generó un espacio deliberativo que permitió proyectar los lineamientos públicos consignados en este documento de Política Pública de Juventud” (Mesa de Concertación en Juventud, 1999b, p. 14).

No obstante, pese a todo este trabajo inter-institucional, como sucedió con el primer intento de construir la Política Pública de Juventud en el año 1992, la Administración Municipal descuidó el proceso y dejó de brindarle un apoyo activo. Posteriormente, el cambio de gabinete municipal en el año 2000 terminó definitivamente con ese

compromiso gubernamental con el proceso de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali. La propuesta elaborada por la Mesa de Concertación quedó sólo en el papel sin recibir la sanción normativa necesaria (Forero, 2009).

La década de los noventa terminó, entonces, sin que en Cali se lograra la formulación y adopción normativa de una Política Pública de Juventud para la ciudad.

### **3.2.3. Tercer intento de formulación de una Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (2002)**

Durante la administración del alcalde Rodríguez (2001-2004) Cali experimentó un tercer intento de implementación de una Política Pública de Juventud. Este intento fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contó con el apoyo de la Gobernación del Valle, la Sociedad de Mejoras Públicas, el ICBF y algunas ONG's. El programa se lanzó en el año 2002 y se denominó "Cali Habla Joven". El programa se proponía poner en marcha la Política de Juventud que había formulado la "Mesa de Concertación" en el periodo 1998-2000. En este sentido, se desarrolló un proceso de diálogo e intercambio de información y opiniones entre las instituciones y organizaciones mencionadas con la idea de actualizar el diagnóstico de la situación de los jóvenes que había realizado la Mesa de 1998. De esta forma se levantó un nuevo diagnóstico de la situación juvenil con datos y cifras estadísticas actualizadas, así como un censo de las organizaciones que desarrollaban un trabajo social con jóvenes.

Como el objetivo esencial de "Cali Habla Joven" era poner en marcha la política formulada por la Mesa en el periodo 1998-2000, el programa desarrolló una serie de consultas y debates entre los participantes para formular una propuesta para la implementación de dicha política. El resultado fue un "Plan de Operativización de la Política de Juventud" en el que, basándose en el diagnóstico recién realizado, se identificaban las áreas estratégicas de acción, se enunciaban los objetivos y metas a lograr en cada área y se formulaban las estrategias y programas con que se buscaría

concretar esos objetivos. Así mismo, se señalaban algunas responsabilidades que deberían asumir determinados entes públicos para la implementación de la Política Pública. El Plan de Operativización tenía todas las características de un plan estratégico. Sin embargo, ninguno de los puntos contenidos en el plan fue desarrollado institucionalmente en su momento; es decir, se formuló la operativización pero no llegó a darse realmente la operativización como tal.

Un contraste con esta situación de ineficacia municipal lo suministra la elección de Concejos Municipales de la Juventud, este fue un mandato de la Ley de Juventud de 1997, y en el 2003 se realiza en Cali la primera elección para su Concejo Municipal de la Juventud (Forero, 2009). Tal política pudo ser puesta en marcha porque se dieron los pasos normativos necesarios hasta llegar a su implantación municipal.

En conclusión, este tercer intento de formulación de la Política Pública de Juventud, que en realidad quería retomar las bases formuladas en la etapa anterior, termina en fracaso, pues aunque se desarrolló un trabajo interinstitucional la administración pública no suministró el apoyo necesario ni la voluntad para promover la sanción definitiva de la Política Pública formulada.

#### **3.2.4. La Cali contemporánea y la Política Pública de Juventud**

Durante la década 2000-2010 la ciudad de Cali se ha modificado profundamente en cuanto escenario para las experiencias vividas de los jóvenes. En esta década la ciudad ha experimentado un acelerado crecimiento urbano, especialmente se ha ensanchado el área construida en dos zonas: el sur de la ciudad (comuna 17) y el distrito de Aguablanca (comuna 15). Esta distribución espacial del crecimiento urbano es síntoma a su vez de un agudo problema de polarización socioeconómica que experimenta la ciudad. Por un lado, en el Sur, se instala la ciudad más moderna, la de los hipercentros comerciales, las unidades residenciales para la clase media-alta y las parcelaciones con viviendas de elevado costo para los sectores más pudientes. Por otro lado, en la comuna 15, se incrementa la densidad poblacional y urbana producto de las migraciones voluntarias o forzadas (desplazados) proveniente de la

Costa Pacífica y de otros departamentos. La comuna 15 tiene mayor densidad poblacional mientras la comuna 17 es la menos densa en la Ciudad de Cali<sup>3</sup>.

Como lo plantea Ulloa (2000) en este periodo la ciudad se ha articulado a los impulsos de la globalización. Sin embargo, esa articulación es más notoria a nivel de las representaciones sociales y los imaginarios, producto del acceso a los medios de comunicación, y menos en torno a los procesos de globalización económica.

Desde el punto de vista económico, la recuperación de Cali iniciada en el año 2001, no ha logrado impulsar niveles aceptables de empleo, especialmente para la población joven, aunque sí se presentó una tendencia decreciente del desempleo en la primera mitad de la década de los años 2000, según datos del DANE (ver Tabla 5).

Tabla 5: Tasa de desempleo en Cali (2003-2005), población entre 18 y 24 años

Año	Mujeres	Hombre	Total
2003	36,5%	25,2%	30,7%
2004	26,6%	24,1%	25,3%
2005	29,5%	17,9%	23,8%

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE (Septiembre de cada año).

La globalización cultural ha creado nuevos imaginarios para la socialización de los jóvenes caleños. Se han abierto nuevos espacios que sirven de lugares de construcción de nuevas identidades juveniles. En la ciudad han ganado mucho espacio las denominadas “tribus urbanas” ligadas al rock, el hip hop, el punk, y otras tendencias musicales (Sánchez & González, 2006), en un proceso que si bien venía desde los años noventa, se ha acentuado durante la última década. También han surgido nuevos procesos de identidad juvenil (especialmente en los sectores

---

<sup>3</sup>La Alcaldía de la ciudad de Cali ofrece en su portal institucional información detallada para cada una de las comunas de la ciudad. En este caso <http://www.cali.gov.co/publico2/gobierno/dagmaweb/comuna15.htm> y <http://www.cali.gov.co/publico2/gobierno/dagmaweb/comuna17.htm>

populares) a partir de las barras de fútbol, como por ejemplo, la del “Barón Rojo” en el caso de los seguidores del América y la de la “Avalancha Verde” en el caso del Deportivo Cali (Blanco, Galeano & Pardey, 2001). Estas barras, además de ser parte de una nueva forma de identidad de los jóvenes, también se han convertido espacios en los cuales los jóvenes aparecen como protagonistas de la conflictividad de la ciudad, pues sus acciones no se limitan a los escenarios deportivos, sino que en cuanto referentes de identidad estos actores trasladan sus diferencias a todos los espacios de socialización de los jóvenes “barristas”.

Vale la pena mencionar en este análisis a esas nuevas formas de socialización y comunicación ligadas a las redes sociales de Internet (facebook, hi5, messenger, Baboo, etc.) cuyos usuarios son principalmente jóvenes, para los cuales dichos recursos tecnológicos son verdaderos espacios de interacción.

Teniendo en cuenta todas estas nuevas formas de identidad y de socialización aquí reseñadas, puede concluirse entonces, que se ha producido un cambio en los escenarios de interacción y construcción de identidades de la juventud caleña. Cambios que van desde transformaciones de los espacios físicos (centros comerciales, nuevas unidades residenciales), hasta modificaciones en los patrones de identidad (“tribus urbanas”) pasando por la aparición de nuevas forma de identidad virtual (redes sociales).

Es en este contexto de ciudad, en el que se ha intentado retomar la formulación e implementación de una política de juventud durante la última década.

### **3.2.5. La Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali formulada en el año 2006**

En el año 2004, bajo la administración del alcalde Apolinar Salcedo, se nombró un Comisionado de la Juventud. Este Comisionado tenía como función principal dinamizar un proceso para la adopción de la política de juventud de la ciudad. Sin embargo, el Comisionado fue absorbido por la coyuntura y terminó limitando su labor a la búsqueda de solución de problemas que emergían en la situación de los

jóvenes como por ejemplo: conflictos juveniles ligados a las barras de fútbol, riñas entre estudiantes de colegios, actividades culturales y musicales planificadas por determinados grupos juveniles, etc. De este modo la Política Pública de Juventud se quedó sin quien liderara o coordinara su formulación.

Según Forero (2009) en el año 2005 la Fundación Caicedo González recibió de la Alcaldía de la ciudad de Cali el encargo de gestionar el desarrollo del programa “Implementación de los procesos organizativos de los jóvenes en Cali: promoción económica, artística y organizativa, y fortalecimiento del sistema municipal de la juventud y de la participación ciudadana de los jóvenes de la comunas y corregimientos de la zona rural del municipio”. Forero (2009) aduce que este programa se encargó de la realización de algunas actividades artísticas, presentaciones musicales, danzas, etc., a las cuales se invitaba a organizaciones juveniles, pero sin agenciar en verdad un proceso de fortalecimiento a la organización juvenil.

Al interior de este programa se instaló una “Mesa Interinstitucional de Juventud”, integrada por ONG’s, representantes de la Alcaldía y la Fundación Caicedo González. La Mesa, que empezó a trabajar en torno al tema de la política de juventud del municipio, invitó a colaborar al Grupo de Gestión de Políticas Públicas de la Universidad del Valle, con el fin de hacer una revisión a la propuesta de Política Pública de 1999, actualizar el documento existente y formular una nueva propuesta de Política Pública de Juventud. Esta propuesta fue manejada de manera pública aunque en su formulación, según Forero (2009) no se contó con una verdadera participación juvenil, en cuanto faltaron dinámicas que garantizaran la presencia de los jóvenes, y, el trabajo de la Mesa no procedió a través de una convocatoria amplia a ONG’s, grupos de trabajo con jóvenes o a los propios jóvenes como actores sociales, sino que se limitó al trabajo entre agentes profesionales adscritos a la Fundación Caicedo González, a la Universidad del Valle y a la Alcaldía de la ciudad de Cali.

En el 2006 esta propuesta fue retomada por la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de la Alcaldía, que en conjunto con la Fundación de Apoyo de la Universidad del Valle, impulsó un amplio proceso participativo con miras a formular un Plan Decenal de Juventud 2006-2015 para Cali. Se formaron varias mesas con amplia participación de jóvenes, incluso en el rol de dinamizadores, y al final se obtuvo un documento propuesta de Plan Decenal (Forero, 2009).

No obstante y aparentemente desconociendo el proceso adelantado por la “Mesa Interinstitucional de Juventud” el alcalde Apolinar Salcedo sancionó un decreto en el cual adoptaba la “Política Pública para la Juventud en el Municipio de Cali”, Decreto Municipal 0945 de 2006. Según Forero (2009), este documento “deja la sensación latente de ser una fiel copia de la Política Distrital de Juventud de Bogotá” (Forero, 2009, p. 54).

A partir de 2006 Cali tiene una Política Municipal de Juventud con la validez imperativa de una norma, el decreto municipal 0945 de 2006, pero esta Política Pública de Juventud no se fundamentó en un proceso deliberativo, característica que había tenido los anteriores intentos de formulación de las Política Pública de Juventud en la ciudad. Este hecho permite poner en duda el compromiso político del alcalde Apolinar Salcedo con los jóvenes de Cali, pues la Política Pública de Juventud que sancionó no fue el producto de las discusiones y deliberaciones públicas previas, ni contó con la participación de diferentes sectores, especialmente de los jóvenes

Según Varela y Delgado (2006) en los procesos de formulación de Política Pública es importante no sólo la capacidad técnica de los profesionales y políticos que participan en su diseño, sino también es recomendable que la política sea fruto de la participación de la población objetivo de la misma, pues de esta manera no sólo se logra mayor legitimidad sino que se obtienen otros valores agregados para tal política, por ejemplo: una mayor participación en la formulación de la política favorece que la población objetivo se encuentre más dispuesta y atenta a ejercer



veeduría sobre la ejecución. Así mismo, la participación en la formulación favorece también una mayor participación en la implementación (Varela & Delgado, 2006).

La carencia de participación juvenil en la formulación de la Política Pública de Juventud del 2006 sancionada por el alcalde Salcedo puede generar el riesgo de que tal política adolezca de debilidades para la puesta en marcha de sus otras etapas; una eventual falta de compromiso de los jóvenes en la implementación de esa Política Pública en cuya formulación no participaron; y puede haber dejado la política de juventud municipal como un asunto en las manos exclusivas de los políticos.

En cuanto a su contenido, la Política Pública sancionada por el alcalde Salcedo estableció cuatro dimensiones de trabajo con los jóvenes. En primer lugar, una dimensión político-administrativa, en la que se definen las responsabilidades institucionales en la gestión de la política de juventud municipal. En segundo lugar, una dimensión económica, en la que se definen los recursos y las fuentes de financiación de la Política Pública de Juventud municipal. En tercer lugar, una dimensión territorial, en la que se establece la importancia del territorio para la configuración de las identidades y las prácticas de los jóvenes. En cuarto lugar, una dimensión simbólica, en la que se reconoce la importancia de los componentes estéticos y culturales en las experiencias vitales de los jóvenes.

Esta política de juventud de Cali se orientó por un enfoque de derechos. Es decir, la política de juventud municipal se concebía como un mecanismo para lograr la realización efectiva de los derechos de los jóvenes consagrados en la Constitución Nacional. Sin embargo, la política de juventud también incorporó en el Decreto Municipal 0945 algunos principios de tipo asistencialista en cuanto señalaba la importancia que debería conceder la política de juventud municipal a la población como los “jóvenes en alto riesgo” o “en situación de vulnerabilidad” (Concejo de Cali, 2006).

Ello quiere decir que la política de juventud de Cali se concibe, en parte, como una política focalizada, concentrada en ciertos grupos de jóvenes ubicados dentro de esa

categorías de “riesgo” y vulnerabilidad”. Dentro de estas categorías se ubican, según el decreto municipal 0945 de 2006, la población juvenil que habita en sectores de socio-económicamente marginales, los jóvenes en condición de discapacidad y los pertenecientes a minorías étnicas.

Este tipo de formulación basada en la focalización en la “precariedad” es cuestionada por Varela y Delgado (2006) como se plantea en la siguiente cita:

Otro aspecto que vale la pena subrayar aquí es que las políticas públicas de juventud son, en términos generales, no inclusivas. Ello quiere decir que cuando se extienden más allá del universo de los jóvenes en condición de “alto riesgo” se construye política pública para los sectores más desvalidos en términos de su precarización económica, societal y educativa. No queremos restarle importancia a la acción Estatal para generar formas de inclusión social respecto de los sectores más marginados y precarizados de nuestra sociedad. Pero, el Estado -para construir legitimidad- debe promover y ejecutar políticas públicas que además de enfrentar la violencia y la marginalidad económica, afronten los retos complejos derivados de las restantes dimensiones socio-culturales que implica el estatuto vivencial juvenil (Varela y Delgado, 2006, p. 76).

De todos modos, la formulación de la Política Pública de Juventud para Cali es ya un hecho consumado y lo único que se puede hacer es tomar dicha Política como marco vigente. Lo mejor es que su formulación hubiese partido de un proceso de participación juvenil amplio y de dialogo interinstitucional y social, caso en el cual la fase de implementación de la política de juventud podría contar con una eventual mayor legitimidad.

#### **4. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

Proponerse ampliar el marco de conocimiento informado acerca del proceso de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali desde los discursos de los jóvenes le demanda a quien elabora esta monografía el planteamiento de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo significan los jóvenes su participación en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali?
- ¿Cuáles formas y espacios de participación para los jóvenes se identifican en el proceso?
- ¿Cuáles son los conceptos y percepciones acerca de la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud?

Con base en lo antes mencionado se formula la pregunta general de investigación ¿Cuáles son algunos elementos significativos sobre la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006?

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1. Objetivo General**

- Describir los elementos significativos referidos a la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006.

### **5.2. Objetivos Específicos**

- Identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos conceptos asumidos por ellos en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali.
- Identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos ámbitos desde los cuales participaron en el proceso de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali.
- Reconocer en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos aspectos sobre las modalidades como se vincularon y participaron los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali.

## **6. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **6.1. Participantes**

La población de este estudio estuvo constituida por un grupo de siete jóvenes con edades comprendidas entre los 20 y 23 años de edad. Todos ellos participaron en el proceso de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006.

Se identificó como grupo prioritario a sujetos jóvenes que actuaron de manera individual o en calidad de agentes de las organizaciones juveniles. Población hacia la cual se dirige esta Política Pública y quienes funcionan como dinamizadores del proceso. Se invitó a un número de 10 sujetos, dado que se consideró el factor de deserción como probable. Por problemas de tiempo libre y dedicación laboral de los participantes se logró la aplicación de siete entrevistas.

Estos jóvenes fueron seleccionados por las siguientes características: hacer parte de diferentes organizaciones que se involucraron en el proceso de formulación de la Política Pública de Juventud. Habitar en los diferentes corredores (norte, sur, centro, ladera, oriente) en los que la Administración Municipal dividió la ciudad, corredores que tenían como finalidad facilitar a los jóvenes puntos de encuentro para las mesas de diversas discusiones, identificar sus necesidades a partir de lugares comunes, llegando con propuestas sólidas en la mesa de discusión final. Poseer una trayectoria en diferentes procesos juveniles tanto en los barrios como en la ciudad, lo que les ha permitido por su experiencia ser referenciados, como líderes que brindan al proceso de formulación de la Política Pública de Juventud una serie de discusiones sobre los problemas reales que tienen los jóvenes.

Para garantizar el anonimato a los jóvenes participantes y atendiendo a una solicitud expresada por algunos de ellos, durante el proceso de sistematización de los datos se crea un código que lo identifica y permite diferenciar sus voces en las citas. Por ejemplo en el código (SJE1, pág. 2) se identifica como SJ: Sujeto Joven; E:

Entrevista; 1 y el secuencial correspondiente al orden de aplicación de la entrevista. El número de página (pág. 2) corresponde a la página del texto en Word de la transcripción del audio de cada entrevista.

## **6.2. Tipo de Estudio**

Se trata de un estudio exploratorio que busca identificar la manera como los jóvenes entrevistados perciben su participación en el proceso de formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006. Se explora la forma como conceptualizaron este proceso y el sentido que le dieron a partir del análisis de sus discursos (como se explicará a continuación). También se exploran los ámbitos desde los cuales los jóvenes actuaron y las diferentes modalidades que asumieron para participar en dicho proceso.

El carácter cualitativo de este estudio se basa en un análisis de las interpretaciones de los actores sociales (jóvenes) a partir de los textos que debelan la participación en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali.

Este trabajo se caracteriza por ser cualitativo y está basado principalmente en el análisis de contenido de los resultados arrojados por una entrevista semi-estructurada. El análisis de contenido implica abordar los conocimientos e interpretaciones que el grupo de jóvenes entrevistados tiene sobre la participación de los jóvenes en el proceso de la formulación de la Política Pública de Juventud.

Se parte del supuesto –teóricamente fundamentado- que los actores sociales interpretan y conceptualizan la realidad en que viven o sobre la que intervienen. Para Cicourel (2000) los actores sociales no son ciegos ejecutores de un libreto elaborado por otros, ni ignorantes desapercibidos de la realidad que les rodea, por el contrario, esa realidad sólo es tal cuando los actores sociales le dan un significado.

Se considera que la realidad cotidiana de los jóvenes -implícita en el proceso de participación para la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali- constituye un contexto donde se entrecruzan saberes,

representaciones y maneras de interactuar, que hacen parte de su diario vivir y dan significado a sus patrones cotidianos de vida. Mediante estos significados o categorías los actores sociales describen sus relaciones cotidianas y los acontecimientos de manera natural, en secuencias específicas, permitiendo a los demás miembros que reconozcan lo que sucedió en un determinado momento (Cicourel, 2000).

### **6.3. Método de recolección de información**

La recolección de la información se hizo a través del método de la entrevista. Se implementó la técnica de entrevista semi-estructurada, la que procede mediante preguntas-guía. Es decir, preguntas que por un lado concentran al entrevistado en un tema o tópico específico y por otro lado le permiten contestar con toda libertad, dejándolo elaborar sus propias ideas acerca de un tema.

En la dinámica de la aplicación de la entrevista se consideraron una serie de preguntas acerca de los temas que interesaba sondear. A partir de las respuestas, que el entrevistado ofreció, se formularon preguntas complementarias que permitieron ampliar y abordar las respuestas con aspectos que inicialmente no se había previsto.

Con estas entrevistas se buscó explorar conocimientos e interpretaciones que los jóvenes elaboran sobre su situación personal y su entorno social en el marco de su participación en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006. Los ejes temáticos sobre los que se organizó la entrevista semi-estructurada fueron: el concepto de participación, espacios de participación y formas de participación.

Los instrumentos para la recolección de esta información fueron una guía de entrevista (ver anexo 1) y una grabadora con la cual se registró el audio de la misma. Los productos fueron 6 grabaciones de audio y sus correspondientes transcripciones en formato de texto digital (procesador de palabras conocido como Word-Office)

#### **6.4. Método de sistematización de los datos textuales**

Los contenidos de las entrevistas se sistematizaron con el programa Atlas.Ti, que es del tipo CAQDAS (Software para el análisis de datos cualitativos asistidos por ordenador). Según Chacón (2004) este Software “ha contribuido a la sistematicidad en el análisis de los datos cualitativos mediante el estudio de múltiples ópticas que contribuyen a la mejor explotación de los mismos para los fines de una investigación” (Chacón, 2004, p. 1).

De la manera como lo plantea Chacón los datos que son “una serie de informaciones relativas a las interacciones de los sujetos entre sí y con el propio investigador sus actividades y los contextos en que tiene lugar la información proporcionada por los sujetos, bien a iniciativa propia o a requerimiento del investigador, o por los artefactos que construye y usan” (Chacón, 2004, p. 3). La base de datos para la sistematización son siete documentos en formato de textos Word de las entrevistas realizadas para un total de 25 páginas.

En el uso de Atlas.Ti como herramienta que sirve para el análisis de datos cualitativos, se tuvo en cuenta la propuesta de Chacón (2004) que consta de los siguientes pasos:

- Preparación de Datos, que implica el proceso de digitalización de las entrevistas.
- Reducción de datos, por medio del proceso de codificación “que es un modo sistemático de desarrollar y refinar las interpretaciones de los datos” (Chacón, 2004, p. 6), creando familias de documentos, códigos y memos, que filtran la información sistematizada, depurando los resultados.
- Organización y presentación de datos, mediante la categorización de grupos llamados familias, que se organizan porque usan códigos comunes entre sí o “comparten un significado, por tanto es concebida en un nivel de abstracción superior que está más próxima a un nivel relacional conceptual, que a un nivel de datos brutos” (Chacón, 2004, p. 7).



- Interpretación y verificación, se logra por medio de las relaciones y vínculos entre los diferentes códigos y categorías que permiten observar elementos centrales que inciden, pertinentes de los fenómenos estudiados.

El producto obtenido fue una unidad hermenéutica compuesta por tres tópicos o categorías iniciales: participación, espacios y formas de participación y sus subcategorías emergentes.

### **6.5. Método de análisis de los datos textuales sistematizados**

Las entrevistas se procesaron mediante un análisis de contenido. Este análisis de contenido operó en un doble plano. En el primer plan el análisis del contenido manifiesto y en el segundo plano el análisis del contenido latente como se especifica en la siguiente cita:

Todo contenido de un texto o una imagen puede ser interpretado de una forma directa y manifiesta o de una forma soterrada de su sentido latente. Por tanto, se puede percibir de un texto o una imagen el contenido manifiesto, obvio, directo que es representación y expresión del sentido que el autor pretende comunicar. Se puede además, percibir un texto, latente oculto, indirecto que se sirve del texto manifiesto como de un instrumento, para expresar el sentido oculto que el autor pretende transmitir (Andréu, 2001, p. 2).

Sin embargo, en contra de esta opinión puede plantearse que el contenido latente frecuentemente no es un “sentido oculto que el autor pretenda transmitir” (Andréu, 2001, p. 2). Más bien, ese sentido oculto está constituido por presupuestos y convicciones que están ocultos hasta para el propio autor o emisor de un documento. Son ideas de fondo de las que cada individuo no es usualmente consciente (Foucault, 1987).

Los procedimientos que se desarrollaron en el proceso analítico se basaron en los tres momentos que se contemplan en la investigación desarrollada por Obando (2008):

- Primero, una lectura cuidadosa de la información proporcionada por el instrumento de recolección. Se identificaron los aspectos que se destacan por

ser significativos en cada una de las áreas temáticas, lo que permitirá la construcción de categorías emergentes y la elaboración de conceptos.

- Segundo, se acudió a conceptos sensitivos o sensibilizados, capaces de proporcionar un punto de referencia desde la fundamentación teórico conceptual para leer las categorías emergentes.
- Tercero, se procedió a una transformación de estos conceptos sensitivos, producto de la lectura de las categorías emergentes a conceptos definitivos, referidos a lo que es común a una clase de atributos o marcas de referencia sobre el tema de participación política de juventud, con el propósito de obtener un alto nivel de abstracción en la significación (Obando, 2008).

## **7. RESULTADOS DISCUTIDOS**

A continuación se presentan los hallazgos obtenidos sobre los conceptos de participación, espacios de participación y formas de participación, que manejaron los jóvenes en el curso de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali de 2006.

En primer lugar se exponen los hallazgos referidos al concepto de participación (sección 7.1), este concepto se aborda en dos niveles: el nivel general se aborda con la pregunta sobre ¿Qué concepto tienen los jóvenes acerca de la participación política? Y el nivel específico se aborda con la pregunta ¿Qué concepto tienen los jóvenes acerca de la participación en la Política Pública de Juventud?

En segundo lugar se presentan los hallazgos sobre los espacios de participación que a juicio de los jóvenes existieron o se crearon para facilitar su participación de los mismos en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali de 2006 (sección 7.2).

En tercer lugar se muestran los hallazgos sobre las modalidades de participación que los jóvenes emprendieron en el proceso de formulación de la mencionada Política Pública (sección 7.3).

### **7.1. Concepto de participación política**

El objetivo específico abordado en esta sección de los resultados es “Identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos conceptos asumidos por ellos en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali”.

De las entrevistas realizadas se desprende que los jóvenes definen el concepto de participación con referencia a tres ideas:

- En primer lugar, la idea de la participación como herramienta para un *ejercicio de la ciudadanía: dimensión procesal* (sección 7.1.1).
- En segundo lugar, la idea de la participación como una forma de *incidir* en la producción de cambios en la realidad social: *dimensión instrumental* (sección 7.1.2).
- En tercer lugar la idea de que participación es ciudadanía y esos cambios se concretan en *contextos* específicos: *dimensión contextual* (sección 7.1.3).

Estas tres ideas se entrelazan en un concepto de participación que puede ser presentado analíticamente del siguiente modo: para los jóvenes entrevistados *la participación es un ejercicio de ciudadanía con vistas a producir cambios en un contexto determinado.*

### **7.1.1. Dimensión procesal: la participación como herramienta de ejercicio de la ciudadanía**

En esta dimensión se hace una reflexión en torno al significado de participación en el marco del ejercicio de la ciudadanía de los jóvenes. Se debe destacar que para los jóvenes entrevistados la ciudadanía no es una condición dada o un derecho de por sí operante; sino que, más bien, es un derecho que debe ser traducido a la realidad. Así lo expresó el sujeto joven entrevistado 3: “La participación nos hace ciudadanos, y somos ciudadanos si participamos” (SJE3, pág. 1). El mismo sujeto amplía esta idea al expresar que:

Es importante tanto que se tenga el derecho a participar como que se ejerza ese derecho; una cosa es tener el derecho y otra cosa es hacer uso de él. Creo que es importante ejercerlo porque de esa manera somos sujetos de ciudadanía de un territorio (SJE3, pág. 1).

A partir de lo anterior se debe reflexionar sobre la naturaleza y la función de las Políticas Públicas en Colombia. Como se ha mencionado en el aparte teórico una de las primeras funciones de las Políticas Públicas fue la de atender la *vulnerabilidad* de la población objetivo y tratar de paliarla o remediarla (Ocampo, 2004) con acciones dirigidas a solucionar problemas específicos en poblaciones específicas (Varela y

Delgado, 2006) y con el propósito de garantizar los derechos constitucionales de dichas poblaciones (Jober, 2004).

Para ser ciudadano no basta entonces, según los jóvenes, con ser reconocido como tal en la Constitución o en las leyes, sino que se requiere ejercer como ciudadano, hacerse ciudadano y movilizar la idea de ciudadanía del papel a la realidad. Daza (1996) señala que algunos intentos del Estado para propiciar la participación de los jóvenes (por ejemplo el documento CONPES) han fallado en el intento, dado que no se traduce en programas concretos. Posición que ha sido señalada por Otálvaro y Obando (2010) quienes afirman que los marcos legales están muy lejos de ser una práctica concreta que promueva la participación de la juventud desde la perspectiva de los derechos constitucionales.

Los jóvenes entrevistados (SJE2, SJE3, SJE4, SJE5, SJE7) señalaron que la participación es una herramienta que permite ejercer la ciudadanía. En este sentido el sujeto joven 5 afirmó que: “La participación es el medio a través del cual las personas ejercen su derecho a la ciudadanía, que sólo es posible ejerciéndola en todos los momentos de la vida cuando sea requerida” (SJE5, pág. 1)

La participación es para los jóvenes entonces, el proceso a través del cual las personas (en este caso los jóvenes) van haciendo de la ciudadanía algo real, experimentable y no sólo un derecho abstracto consagrado en una ley. Puede interpretarse que este concepto manejado por los jóvenes de la participación como una praxis ligada a la ciudadanía es una expresión de lo que Cunill (1991) denomina *participación política*, entendida como la participación individual o colectiva con el objetivo de incidir en el bien común.

Para los jóvenes entrevistados participar es la forma de hacer realidad ese bien común que pertenece a todos como es la condición de *ciudadano*. Se trata, en la comprensión de los jóvenes, de una participación política que no se da únicamente, como plantea Cunill (1991), dentro de un partido o un movimiento político, sino que también se presenta en organizaciones juveniles. Los discursos de los jóvenes

parecen permitir ampliar el argumento de la autora, pues los jóvenes en sus planteamientos vinculan dos categorías que Cunill (1991) separa, como son: la participación política, cuyo objetivo es el bien común, y la participación ciudadana, cuyo objetivo es el bienestar de un sector o grupo. Para los jóvenes la participación desde un sector específico, en este caso desde su condición de jóvenes es también una forma de incidir en el bien común. Es decir, los jóvenes atraviesan la frontera de las categorías que Cunill ha separado conceptualmente. Este cruce de fronteras conceptuales, por llamarle de algún modo, puede ser una manifestación de lo que Krauskopf (2008) llama la descentración de la participación.

En esta misma línea se encontró que dos formas de participación: institucionalizada y no institucionalizada juegan un papel importante en el discurso de los jóvenes participantes. Tal y como lo plantean Ganuza y Francés (2008) ambas formas de participación son complementarias y reflejan predisposiciones actitudinales o estilos diferentes de participación de los jóvenes. Más allá de categorizar o enmarcar la participación de los jóvenes en uno u otro tipo de acciones (convencionales o no convencionales) lo importante de este resultado es identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados la confluencia de diferentes tipos de motivación para ejercer un tipo de participación democrática.

Los resultados encontrados van en la dirección de la hipótesis planteada por Velásquez (2003) quien aduce que el ejercicio de participación política depende tanto de motivaciones internas del sujeto (desde abajo) como de fuentes externas (desde arriba) que garanticen las “condiciones de posibilidad” para que dicha participación se observe (ya sea en lo individual o en lo colectivo).

En este sentido la vinculación voluntaria (Otálvaro & Obando, 2010) se instaura como una forma de participación fundamental. Es decir, la motivación de los jóvenes se constituye como el motor de participación lo cual es un primer paso para situarse como agentes impulsores de la incidencia juvenil.

La vinculación voluntaria debe encontrar un escenario donde se favorezca la construcción conjunta de significados (Otálvaro & Obando, 2009). Es decir un espacio donde sea posible un ejercicio democrático y participativo caracterizado por un diálogo entre el sujeto joven y el mundo adulto e institucional. Se trata de un ejercicio de subjetividades y de acuerdos entre las voces de los jóvenes y las voces de los agentes que intervienen.

La importancia sustantiva consiste en la mediación que se debe satisfacer para establecer la comunicación entre un derecho constitucionalmente establecido y la población objetivo. Como se ha mencionado Colombia posee una amplia infraestructura para la participación ciudadana que se traduce en el marco jurídico-institucional para su ejercicio (Velásquez, 2003) pero buena parte de este contenido no se traduce en una “práctica concreta en la realidad de los jóvenes, los cuales poseen mayores expectativas de participación y se enfrentan a una carencia de canales para satisfacer este derecho en lo cotidiano” (Otálvaro & Obando, 2010, p. 436).

Los espacios de participación se constituyen en un escenario privilegiado para propiciar las condiciones de participación juvenil en tanto en ellos (los espacios) se debe agenciar la traducción de un derecho fundamental a un conjunto de acciones o prácticas concretas. En palabras de Forero (2009) se trata de que la Política Pública no quede tan sólo en el papel y que se implementen programas que respondan a las necesidades de la población juvenil.

### **7.1.2. Dimensión instrumental: la participación como medio para incidir en la realidad**

Para los jóvenes entrevistados la participación es una forma de *incidir* en la realidad social y una oportunidad para generar cambios de diferente índole: políticos, sociales, económicos, culturales. A este respecto el sujeto joven entrevistado 1, señaló que mediante la participación política se tiene la oportunidad de incidir:

Yo creo que uno podría identificar que hay participación política precisamente cuando hay posibilidad de incidencia, cuando la gente tiene la posibilidad de

agremiarse y de constituirse en poder de decisión frente algunos espacios, cuando hay escenarios de concertación, cuando hay escenarios de validación, cuando la gente se incluye en la implementación, en la evaluación y en el seguimiento de todas las acciones que se desarrollan a nivel de las estructuras de poder político (SJE1, pág. 1).

Aquí hay dos ideas fuertemente relacionadas: la idea de *poder* y la de *inclusión*. Para los jóvenes la participación es una forma de incluirse en el sistema de poder, es decir, es una forma que tienen las organizaciones sociales y las comunidades para ser reconocidas en las instancias donde se toman las decisiones y, de este modo, poder orientar las decisiones de una manera más cercana a sus intereses y realidades. En este sentido el sujeto joven entrevistado 7 manifestó que:

Inclusive uno podría hacer una participación formal en los Concejos Municipales de Juventud, que tiene de alguna manera incidencia a nivel municipal y que también de alguna manera puede generar cambios en pro de la juventud, ese es un tipo de participación activa, es decir que incidan, inclusive en la agenda pública, en el plan de desarrollo, en las propuestas encaminadas a fortalecer el proceso juvenil (SJE7, pág.1).

Estos argumentos de los jóvenes entrevistados acerca de la participación, confirman la tesis de Krauskopf (2008) quien afirma que en materia de participación política los jóvenes dan prioridad a las acciones inmediatas y que arrojan resultados palpables.

La idea de que la realidad social, tanto a nivel general como en los jóvenes, requiere cambios y que la participación es una forma en que ellos pueden promover esos cambios se repite constantemente en las entrevistas, tal como lo expresó el sujeto joven 1: “de ahí depende inclusive el desarrollo de tu vida familiar, económica, social, cultural, la identidad también tiene algo muy fundamental en este tema de la participación política” (SJE1, pág. 1).

Este argumento de uno de los jóvenes entrevistados muestra que para ellos lo importante no es únicamente la existencia de la participación como un derecho abstracto sino, sobre todo, los beneficios concretos que el ejercicio de ese derecho le reporta para su vida cotidiana.

En el discurso del joven entrevistado se evidencia la manera como la participación se cristaliza en un espacio particular y frente a acciones específicas. De acuerdo con



Brand y Otálvaro (2010) la participación se propicia a partir de espacios que les permiten a los jóvenes situarse como agentes impulsores de incidencia. En este tipo de espacios se agencian acciones de incidencia particulares que traducen lo que Cunill (1991) ha denominado *participación política* y que se evidencia en una multiplicidad de formas de participación como lo señalan varios autores (Krauskopf, 2008; Blanco et al., 2001; Margulis, 2008). Es así como nuevas modalidades más coyunturales y específicas reflejan el compromiso político participativo de las juventudes (Krauskopf, 2008).

A este respecto vale la pena mencionar que dichas formas de participación responden a cambios que van desde transformaciones de los espacios físicos, modificaciones en los patrones de identidad hasta la aparición de nuevas forma de relación virtual. Por tanto, la velocidad de los cambios sociales tiene un impacto en las relaciones generacionales. Cambios que según Forero (2009) deben ser identificados para adaptar las convencionales de cultura política que surgen en el contexto de un modelo de Estado.

Lo antes mencionado queda claramente consignado en el Artículo 11 del decreto 217 de 2001 en dónde se plantean como algunas de las funciones del Estado: el promover y realizar estudios e investigaciones sobre temas y asuntos que conciernen a la juventud y sobre el impacto de la Política Pública de Juventud para diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos a favor de la juventud y velar por su inclusión en los planes de desarrollo nacionales. Estimular la formación para la participación de la juventud en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y promover estrategias que aseguren el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y generar oportunidades para que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida (Congreso de la República de Colombia, 2001). La pregunta que surge entonces es ¿Cuál es la dificultad para la formulación de las Políticas Públicas eficientes y efectivas?

### **7.1.3. Dimensión contextual: la participación se da de manera localizada**

Los jóvenes distinguen diferentes niveles y contextos en los que la participación política les puede permitir incidir. Distinguen los niveles nacional, departamental, municipal y comunitario. Es decir, precisan que la realidad social sobre la que pretenden actuar está estructurada de manera tal que les exige tomar en cuenta contextos, instituciones y actores diferentes.

El sujeto joven 1, subrayó este aspecto contextual, argumentando que la participación política brinda la posibilidad de: “Incidir en las decisiones y transformaciones de la realidad social, estructural y política de un territorio o de un escenario determinado, un ejemplo, una administración municipal, una institución pública, inclusive el país” (SJE1, pág. 1).

Mientras el sujeto joven 3, mostró el mismo aspecto contextual pero referido al ejercicio de la ciudadanía: “Bueno, para nosotros la participación política es una de las herramientas necesarias para ejercer la ciudadanía, pues en este caso ciudadanía juvenil, a nivel municipal y nivel departamental y a nivel nacional” (SJE3, pág. 1).

En este mismo sentido el sujeto joven entrevistado 6, señaló que: “La solución de los problemas de la ciudad, se da en la medida que participemos e identifiquemos las soluciones de acuerdo a sus necesidades” (SJE6, pág.1)

Al interpretar los argumentos de los jóvenes entrevistados acerca de la importancia de la contextualización o focalización de la participación y de acuerdo con los aportes de Musitu et al. (2004), estos argumentos coinciden con los puntos de vista defendidos por las Administraciones Públicas de América Latina desde principios de la década de 1990. Estos autores muestran que una de las tendencias de las Administraciones Públicas en el continente ha sido la de desplegar su iniciativa de manera contextualizada, canalizando la participación ciudadana hacia niveles distintos al nacional y otorgando mayor protagonismo a los escenarios regionales y locales, dentro de estrategias de descentralización de gestión administrativa.

Teniendo en cuenta esta convergencia de perspectivas entre los jóvenes y la Administración Pública, podría plantearse entonces, que la adecuada contextualización de una Política Pública podría ser uno de los puntos que permita formar a su alrededor los consensos y los apoyos necesarios que le brinden una mayor legitimidad a tal Política Pública. Situación ésta, como señalan Musitu et al. (2004) que sería muy diferente a la de una Política Pública formulada desde niveles nacionales y que no tuviese arraigo en la dimensión local en que se experimentan los problemas. A este respecto Brand y Otálvaro (2009) encontraron que “los procesos de incidencia política de la juventud vallecaucana es desde los espacios y contextos de participación social que impulsan las organizaciones sociales de los jóvenes en sus municipios” (Brand & Otálvaro, 2009, p. 419), confirmando la importancia de considerar la dimensión local en la que se experimentan los problemas.

## **7.2. Espacios de participación en la Política Pública**

El objetivo específico abordado en esta sección de los resultados es “*Identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos ámbitos desde los cuales participaron en el proceso de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali*”.

Los jóvenes entrevistados identifican dos tipos de espacios de participación en el proceso previo de construcción de la Política Pública de Juventud (2001-2006). Espacios que analíticamente pueden denominarse como espacios institucionales y espacios no institucionales (Krauskopf, 2008). La identificación de estos espacios corresponde a la etapa de participación, de los siete jóvenes entrevistados, durante la formulación de Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006.

En esta monografía se asume la definición de espacio de participación juvenil como aquella instancia o escenario que propician la incidencia de los jóvenes en la formulación de Políticas Públicas. Estos espacios de participación pueden ser *institucionales* o *instituyentes* (Musitu et al., 2004).

A continuación se presentan apartes de los discursos de los jóvenes sobre los tipos de espacios de participación que emergen en las entrevistas y se significan los mismos de los aportes de varios autores. Los hallazgos y sus significaciones permiten acercarse a una respuesta a la pregunta ¿Cuáles formas y espacios de participación para los jóvenes se identifican en el proceso?

### **7.2.1. Espacios participación institucional**

Como señalan Musitu et al. (2004), los espacios de participación institucional son aquellos cuya conformación obedece a una determinación institucional realizada por un agente gubernamental, ya sea a nivel nacional, departamental o municipal.

Dichos espacios de participación en la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali fueron creados por una norma legal que como se ha señalado emanada del inciso 2 del Artículo 45 de la Constitución Política de Colombia de año 1991. Específicamente Ley 375 de 1997 establece el marco institucional para orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil y se crea ley de juventud en Colombia. Como se ha mencionado en el capítulo 2 (sección 2.1.2.1) en el caso colombiano pueden identificarse como espacios institucionales de participación para los jóvenes: las Casas de la Juventud, los Concejos Municipales de Juventud y los Gobiernos Escolares, todos éstos definidos en el documento de la Ley 375 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997). Para el caso de Cali dichos espacios institucionales se establecieron a partir del decreto municipal 0945 de 2006 (Concejo de Cali, 2006).

Dentro de los espacios institucionales normativos los jóvenes entrevistados (SJE1, SJE3, SJE4, SJE5, SJE6 y SJE7) identificaron las Casas de la Juventud, derivadas de la Ley 375 de 1997 (Ley de Juventud), los Concejos Municipales de Juventud y los Gobiernos Escolares.

En la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Cali, los jóvenes reconocen protagonismo a los espacios institucionales coyunturales. Los

jóvenes entrevistados identifican en este tipo de espacios la llamada “Mesa de Concertación”, conformada por la Alcaldía dentro del programa “Cali Habla Joven” en el año 2002. También identifican las llamadas “Mesas Municipales (o territoriales) de la Juventud. Esas “Mesas” fueron convocadas también por la Alcaldía de Cali en el año 2006, como un espacio dirigido a concertar con las organizaciones juveniles y otros actores y organizaciones la formulación de una propuesta de Política Pública de Juventud para la ciudad.

Otro espacio identificado es la llamada “Mesa Interinstitucional de Juventud” que fue conformada en el año 2005 por convocatoria de la Fundación Caicedo González y la Alcaldía, con participación de algunas Fundaciones que trabajaban con jóvenes, como la Fundación Ciudad Abierta y la Fundación Foro; sin embargo, aunque la reconocen como un espacio de participación consideran que la participación efectiva de jóvenes en este espacio fue muy reducido y que fue más bien un espacio para los expertos y técnicos que trabajaban en temas de juventud. Comparando las “Mesas Territoriales” con la “Mesa Interinstitucional” el sujeto joven entrevistado 3, comentó que:

El resto de espacios ahí en el 2001 en adelante al 2007 eran organizaciones juveniles y sobre todo esta mesa que yo te conté (La Mesa Interinstitucional), que eran un poco más institucional, antes de las otras mesas juveniles (Las Mesas Territoriales o Municipales de Juventud), esa mesa institucional de ONG’s, donde carecía fuertemente de la presencia de los jóvenes, eran más bien unos teóricos, unos técnicos que tenían experiencia en trabajos con jóvenes, que algún día lo fueron también, y que no daba cavidad a eso a los jóvenes, pero se hablaba del tema de los jóvenes (SJE3, pág. 3).

Como se ha mencionado en el capítulo 2 (sección 2.3.1.3) el entorno institucional está conformado por reglas estructuradas que funcionan para ordenar las relaciones entre actores a partir de las particularidades culturales (Ostrom et al., 1994). Dicha regulación se fundamenta teóricamente y se organiza institucionalmente; frente a esto Cuervo (2009) señala que el discurso de las Política Pública tiene más vigencia que su práctica.

Ahora bien ¿Qué se plantea en los documentos sobre estos espacios y cómo lo perciben los jóvenes? Como ha sido descrito en el primer apartado “aspectos

históricos y constitucionales de la participación de jóvenes en la democracia colombiana” se evidencia la inclusión de los jóvenes en el ejercicio de la democracia (sección 1.1). Pero como lo señala Luna (2004) buena parte de los cambios constitucionales no impulsan un proceso en el que la sociedad pueda tener injerencia sobre la toma de decisiones y pueda influir en la gestión de los asuntos públicos. Dichos cambios constitucionales fecundan instituciones estatales que trabajan con una concepción de juventud bastante tradicionalista (Sánchez & González, 2006; Otálvaro & Obando, 2009). Es por esto que los jóvenes entrevistados se refieren a la importancia de un “*ejercicio de la ciudadanía*” con políticas de inclusión no-tradicionalista o no-paternalista y dónde sean consideradas las necesidades reales de dicha población.

Se debe subrayar que los jóvenes entrevistados ven en el proceso de formulación de una Política Pública de Juventud la necesidad de “producción de cambios en la realidad social”. En este sentido como un “*ejercicio real de democracia participativa*” y desde una “perspectiva emancipadora de la participación” como lo plantean Otálvaro & Obando, (2009; 2010) reclaman los jóvenes su participación en los espacios institucionalizados para la construcción de una Política Pública de Juventud, espacios en los cuales ellos puedan actuar como sujetos de un proceso de construcción conjunta de significados.

Lo antes mencionado ha sido definido por Otálvaro y Obando (2009) como un “*ejercicio real de democracia participativa*”. Estos autores aducen que el proyecto de construcción de Política Pública de Juventud debe funcionar como escenario participativo que propicie un diálogo abierto y diverso, en el cual puedan expresarse los discursos, experiencias, representaciones y prácticas que los sujetos tienen. También se devela lo que Otálvaro y Obando (2010) han denominado “agentes impulsores de incidencia” en el sentido que los jóvenes identifican la necesidad de situarse como sujetos en el proceso de construcción. Lo antes mencionado se complementa con la afirmación de Brand y Otálvaro (2009) quienes señalan que la incidencia de los jóvenes se desarrolla en un espacio particular y se traduce en

acciones particulares que permiten a los jóvenes monitorear la gestión pública en temas de juventud.

Otálvaro y Obando (2009) afirman que el proyecto de construcción de Política Pública de Juventud debe funcionar como un escenario participativo que propicie un diálogo abierto y diverso, en el cual puedan expresarse los discursos, experiencias, representaciones y prácticas que sobre el tema de la participación juvenil tienen los sujetos.

Desde la perspectiva de los jóvenes entrevistados puede afirmarse que hubo unos espacios de participación para los jóvenes en el curso de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali, pero la decisión y el contenido final de tal política fueron definidos por la Alcaldía municipal, por esta razón los jóvenes (SJE1, SJE3, SJE4, SJE5, SJE6, SJE7) consideran que ésta no fue una Política Pública formulada de manera participativa. El sujeto joven 7, señaló al respecto que:

Acá en Cali fue todo lo contrario<sup>4</sup>. Fue todo lo contrario en la medida de que la Alcaldía se propuso hacer una propuesta de Política Pública de Juventud desde la administración municipal, cierto, es decir una oferta de Política Pública, más no una necesidad de Política Pública municipal. No quiere decir con esto que en Santiago de Cali no se requiere una Política Pública, pero digamos que ahí se refleja, mientras que la política departamental de juventud ha tenido una trayectoria y digamos que en el ciclo de vida de las Políticas Públicas de juventud ha tenido una trascendencia, en el municipio no, por diferentes motivos, sea por voluntad política, sea porque hay más presión al nivel departamental de las organizaciones juveniles y en el municipio no existan digamos que ese proceso de incidencia, ahí es donde viene el tema de la participación, cual es la participación de los, inclusive los jóvenes y de las organizaciones juveniles para hacer cumplir esa Política Pública (SJE7, pág. 3).

En opinión de los jóvenes el concepto de participación implica no sólo ser consultado sobre determinado problema sino, además, ser incluido en la decisión final sobre el tratamiento que recibirá el problema. Los significados construidos en los espacios de

---

<sup>4</sup>Los jóvenes entrevistados (SJE1, SJE3) contrastan este proceso municipal con el realizado a nivel departamental, en el cual, según los jóvenes entrevistados, la formulación de la PPJ, sí se hizo de manera concertada y participativa.

participación no son articulados con la decisión final. Por lo anterior es necesario que los espacios de participación se constituyan como un medio para que las voces de los jóvenes tengan un poder decisorio. Para que se dé lo anterior es fundamental que las voces de los jóvenes sean escuchadas y que sus significados sean decantados en la Política Pública de Juventud.

Participación sin decisión no tiene sentido para los jóvenes entrevistados. En este sentido, Musitu et al. (2004) señalan que existe una diferencia entre los espacios de participación *consultivos* y los espacios de participación *decisorios*. Estos autores plantean que los espacios consultivos son aquellos en que la participación se limita a escuchar las opiniones de organizaciones ciudadanas y consultarles su opinión sobre determinado tema, sin que las organizaciones cuenten con la posibilidad efectiva de influir en la toma final de las decisiones. Por el contrario, los autores señalan que los espacios decisorios son aquellos en que los diversos actores involucrados en la discusión cuentan con la posibilidad de que sus puntos de vista incidan en la decisión final, de manera tal que cada actor cuenta con la posibilidad de orientar la decisión final en un sentido u otro que considere que promueve mejor sus intereses (Musitu et al., 2004).

Por otro lado puede afirmarse que el ejercicio democrático de participación no debe decrecer con la finalización de un periodo cronológico, es decir, cuando los jóvenes alcanzan la edad que los incluye de la categoría etaria de joven, o cuando han logrado la emancipación del Estado paternalista. Más bien se trata de incentivar en los jóvenes este espíritu crítico para que se conserve dicha actitud democrática en su periodo de adultez, para que los ideales de cambio y transformación de la realidad sean algo más que unos ideales jalonados por el ímpetu de la juventud y se conviertan en metas realistas de su devenir como sujeto democrático. Esto se logra si los jóvenes significan que su participación puede incidir en procesos y en la solución de problemas, por esta razón los espacios de Política Pública deben agenciar la toma de decisiones y brindar las condiciones necesarias (Velásquez, 2003) para que los jóvenes se sitúen como sujetos de participación (Otálvaro & Obando, 2010).



### **7.2.2. Espacios de participación instituyente**

Como ha sido dicho antes los *espacios de participación instituyentes* son aquellos que surgen de la incitativa de los ciudadanos y son autónomos respecto a la Administración (Musitu et al., 2004). A este respecto Bustos (2005) señala que la juventud genera formas de participación alternativas a las convencionales.

Con relación a este tipo de espacios de participación los sujetos jóvenes entrevistados identifican aquí un espacio que surgió de iniciativas de los propios jóvenes o sus organizaciones: este espacio fue llamado Movimiento Social Juvenil y fue conformado en el año 2003 por algunas organizaciones juveniles como un espacio paralelo y alternativo tanto al programa institucional de “Cali Habla Joven” como a los Concejos Municipales de Juventud.

El llamado Movimiento Social Juvenil fue descrito así por el sujeto joven 1, promotor en su momento de tal movimiento:

El Movimiento Social Juvenil es un proceso que se plantea la margen, mucho más legítimo, inclusive en plena controversia de elecciones de los primeros Concejos Municipales de Juventud (CMJ) del país, cuando se estaban eligiendo los primeros CMJ se estaba creando el Movimiento Social Juvenil, que era un movimiento que iba en una ruta de integración local, que era hacer unos grandes encuentros y concertaciones con jóvenes por cada comuna, de eso iba salir una agenda de integración juvenil. (SJE1, pág. 4).

El sujeto joven 3, describió el Movimiento Social Juvenil como “un movimiento de los jóvenes para los jóvenes” (SJE3, pág. 4).

Los sujetos jóvenes entrevistados hicieron énfasis en distinguir entre los espacios que surgen de su iniciativa y los espacios que surgen de las iniciativas institucionales, considerando que los primeros están más ligados a sus verdaderas necesidades e intereses. Este punto de vista coincide con la definición de espacios de participación instituyente que da Musitu et al. (2004) como aquellos que son generados por los propios ciudadanos de manera autónoma respecto a la Administración Pública.

Los sujetos jóvenes entrevistados consideran que las organizaciones juveniles son otro espacio de participación que surge desde sus iniciativas comunitarias y barriales. Como señalan Musitu et al. (2004), para los jóvenes los contextos locales e inmediatos en que desenvuelven la mayor parte de sus vidas, como el barrio o la comunidad, son los principales referentes para asumir la participación. Según estos autores, los jóvenes enfatizan en la participación la importancia de las identidades tejidas a nivel local y los intereses comunes que tienen quienes comparten tanto un territorio como determinadas condiciones sociales.

Por ejemplo, Otálvaro y Obando (2010) cuestionan la naturaleza de la vinculación de los jóvenes y la naturaleza de participación democrática que se instaura en dichos proyectos. De esta manera se evidencia la ruptura entre los marcos legales (espacios de participación) y la práctica concreta en la realidad de los jóvenes, los cuales poseen mayores expectativas de participación (formas de participación).

### **7.3. Formas de participación**

El objetivo específico abordado en esta sección de los resultados es *“Reconocer en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos aspectos sobre las modalidades, las maneras como se vincularon y participaron los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali”*.

Los jóvenes consideran que su participación en la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali fue de dos formas: participación formal y participación informal (Krauskopf, 2008).

De acuerdo con Krauskopf (2008) la participación formal está asociada a una expresión de los intereses juveniles en un formato de lógica argumentativa y discurso racional. Es decir, mediante estas formas de participación lo que se intenta es defender con argumentos las opiniones y posiciones de los jóvenes, en un espacio que exige la confrontación entre diferentes posiciones.

Para los jóvenes la participación formal es la que se hace a través de mecanismos de expresión política de tipo convencional, basándose en organizaciones juveniles que expresan las posiciones de los jóvenes por medio del discurso y la argumentación. Por ejemplo, su participación en las discusiones de las “Mesas” de diferente índole era una participación de este tipo, también lo era su participación en Gobiernos Escolares o en los Concejos Municipales de Juventud.

Como lo describió ampliamente el sujeto joven 3:

Hay una participación más formal cuando el joven se acerca a unos espacios más comunitarios de la junta de acción comunal, de la junta de acción local, de los clubes juveniles, entidades como el I.C.B.F. hay participación en los colegios a través de lo formal que es digamos los gobiernos escolares, personeros, representante de curso, pero también cuando el joven estudiante de alguna manera se cuestiona acerca del funcionamiento de su institución con las directivas, hay participación política en el baño cuando hay graffiti en contra de algo expresando su inconformidad frente a algo, muchas formas legales y otras más informales de participar (SJE3, pág. 1).

Los jóvenes entrevistados identificaron la participación formal por diferenciación con la participación informal, la que relacionaron con lo artístico y lo cultural. Es decir, si la participación se hace de una manera que no implique actividades artísticas o culturales, entonces los jóvenes la denominan formal, en el sentido de seria, convencional, no festiva.

En esta monografía se identificó que los jóvenes también se refirieron a formas de participación menos convencionales, y que pueden denominarse informales. Para los jóvenes entrevistados este tipo de participación es la que se da a través de expresiones artísticas, musicales y de estilos de vida, como muestra el sujeto joven 5, cuando se refirió a su participación en la formulación del Plan Decenal de Juventud, proceso en el que, con participación de los jóvenes, se buscaba diseñar estrategias para hacer operativa la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali formulada en 2006:

Recuerdo ex-concejeros, manes que les gusta el cuento del rap, del hip hop, del graffiti y en el distrito se hizo una gran caravana de carretas, de carretillas ahí íbamos los jóvenes mostrándole a todo el distrito que Cali tenía un plan decenal de juventud, ladera junto con centro hizo una gran toma en el colegio Santa Librada, una toma artística con murales, con una cantidad de cosas pues artísticas de pintura y demás (SJE5, pág. 5)

Como señala Krauskopf (2008), los jóvenes dan una gran importancia a los componentes estéticos y simbólicos como formas de participación y al respecto el sujeto joven entrevistado 3 señaló que:

La participación en la Política Pública se puede hacer, digamos, informalmente. En la música hay participación política, hay expresión política digamos música rap, música protesta, a través del mismo baile un pelado, un joven hip hop, cierto, su pinta, ahí está participando políticamente en una ciudad que lo ve y lo reconoce como un individuo pues diferente a los demás (SJE3, pág. 4).

En realidad, en algunos espacios institucionales los jóvenes implementan modalidades de participación informal, como por ejemplo en las Casas de Juventud que fueron escenarios para participaciones juveniles de tipo artístico. Del mismo modo, en los espacios no institucionales, como en el Movimiento Social Juvenil, los jóvenes ponían en acción una participación de tipo formal. Es decir, entre espacios y formas de participación no hay necesariamente una relación de estricta correspondencia como se observa en el discurso del sujeto joven 4 cuando se refirió a las formas de participación en las Casas de Juventud “la participación se hacía desde el tema cultural” (SJE4, pág. 5).

Al interior de estas dos formas de participación pueden distinguirse cuatro categorías emergentes en los discursos de los jóvenes relacionados con la participación en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali. Las categorías son: la participación en la formulación de la Política Pública como construcción colectiva (sección 7.3.1). La participación en la formulación de la Política Pública como inclusión (sección 7.3.2). La participación en la formulación de la Política Pública como diagnóstico de problemas (sección 7.3.3). La participación en la formulación de la Política Pública como acción contextualizada (sección 7.3.4). A continuación se presentan cada una de estas categorías.

### **7.3.1. La participación en la formulación de la Política Pública como construcción colectiva**

Los jóvenes hicieron énfasis en la idea de que participar en la formulación de una Política Pública es hacer parte de una construcción colectiva, oponiendo esta idea a la de una construcción formulada unilateralmente por determinado actor social o agente institucional. La construcción colectiva implica que múltiples actores tienen cabida en el diseño de la Política Pública. Por esta razón esta categoría también puede ser denominada como pluralismo, pues los jóvenes remaron la idea de que la participación en la formulación de una Política Pública implica la coexistencia de distintas posiciones.

En este sentido, el sujeto joven 3, señaló que “Una Política Pública es la construcción colectiva entre Estado, sociedad civil, ciudadanía, incluso entes privados, instituciones privadas” (SJE3, p.2). Y el sujeto joven 4, manifestó que “participar en la construcción de una Política Pública significa definir claramente cuál es el rol de cada actor” (SJE4, p.2).

Esta concepción de los jóvenes acerca de la Política Pública parece indicar que las generaciones recientes de colombianos se mueven mejor en un régimen político de tipo pluralista, tal como era el propósito de la Constitución de 1991, y que se sienten incómodos dentro de un escenario centralizado. En este sentido, parece ser que el modelo de Política Pública de Coaliciones Promotoras, propuesto por Sabatier y Jenkins (1994), cobra mayor relevancia para los jóvenes como el más apropiado en el estudio y formulación de las Políticas Públicas en un contexto como el colombiano. En divergencia de lo que afirma Parsons (2007) al expresar que este modelo se ajusta mejor a regímenes políticos como el de Estados Unidos, el cual es visto como un régimen pluralista respecto a regímenes como los latinoamericanos valorados como centralistas. Desde la opinión de los jóvenes entrevistados existe una disposición de la población joven para la experiencia de Coaliciones Promotoras como modelo de construcción de Políticas Públicas lo que se contrapone a una visión fatalista, determinista y esencialista de Parsons que sostiene que las Políticas Públicas en

América Latina obedecen más a las determinaciones del Estado central que a las posiciones defendidas por actores de la sociedad civil.

Si se examina la promulgación mediante un acto administrativo de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali del año 2006, podría plantearse que Parsons (2007) tiene razón, en cuanto que esta Política Pública fue formulada finalmente de manera unilateral por la Administración Municipal. Sin embargo, es significativo que los jóvenes se muestren críticos con esta situación y aboguen en sus posiciones por una formulación de la Política Pública en forma pluralista, dialogada entre diferentes actores e instancias.

En efecto, para los jóvenes entrevistados la participación en la Política Pública debe ser ante todo una *concertación*. Es decir, los jóvenes tienen la conciencia de que las posiciones defendidas por una organización juvenil determinada no son las únicas que deben orientar el diseño de la Política Pública, sino que deben tenerse en cuenta otras perspectivas, la de agentes institucionales, las del sector privado y otras organizaciones. Como argumenta el sujeto joven 6:

Es la manera como los diferentes actores de la ciudad nos encontramos para construir políticas que nos van afectar a través de un proceso de concertación que se realiza con las diferentes fuerzas, cada una colocando su punto de vista (SJE6, pág. 2).

Una idea de apertura al diálogo, a la confrontación de posiciones y a la tolerancia frente a enfoques distintos recorre el concepto de participación en Políticas Públicas que manejan los jóvenes, como pone de presente el sujeto joven 1: “La Política Pública es, fundamentalmente, una concertación, es un acuerdo, es un acuerdo, digámoslo así, que puede entrar entre los nuevos procesos de gestión de lo público” (SJE1, pág. 2).

Como señala Krauskopf (2008) los jóvenes contemporáneos<sup>5</sup> privilegian las formas participativas que se basan en una comunicación horizontal y en forma de red, tal como la experimentan en las redes sociales y en otras formas asociativas que hacen parte de su cotidianidad, de ahí entonces que sean refractarios al centralismo que perciben en las instituciones, especialmente en la Administración Pública, prefiriendo la confrontación entre puntos de vista que la imposición de una sola perspectiva.

En este sentido se evidencia la necesidad de contemplar para el diseño y formulación de las Políticas Públicas los espacios y formas de participación convencional y no convencional con el propósito de enfocar la participación de los jóvenes desde estas diferentes perspectivas. Lo anterior ha sido denominado por Krauskopf (2008) como el *descentramiento de la participación* donde deben confluir diferentes puntos de vista y en dónde la voz del joven tiene un lugar. Dicho proceso de formulación ha sido denominado por Otálvaro y Obando (2009) como la construcción conjunta de significados.

Siguiendo las ideas de Varela y Delgado (2006) en el discurso del joven entrevistado (SJE1, pág. 2) debe subrayarse los términos concertación y acuerdo: dichos términos evidencian la importancia que la política sea fruto de la participación de la población objetivo de la misma, de esta manera ella logra mayor legitimidad y obtiene otros valores agregados. También debe subrayarse la expresión de procesos de gestión de lo público puesto que una mayor participación en la formulación de la política favorece que la población objetivo esté más dispuesta y atenta a ejercer una veeduría sobre la ejecución.

---

<sup>5</sup>Se debe señalar que la el concepto “jóvenes” refleja la concepción socio-cultural donde se encuentra inmerso el sujeto (Margulis & Urresti, 1997; Margulis, 2008).

### 7.3.2. La participación en la formulación de la Política Pública como inclusión

Para los jóvenes participar en una Política Pública equivale a “ser tomado en cuenta” (SJE6, pág. 5), “tener un rol” (SJE4, pág. 3), “no ser objeto sino sujeto” (SJE2, pág. 4), “ser consultado” (SJE1, pág. 4). Es decir, hay una fuerte idea de inclusión, de ser incorporado a, y de ser parte de un escenario en el que antes no tenían posibilidad de decidir. Como lo señaló el sujeto joven 3:

De esa manera somos sujetos de una ciudadanía de un territorio, podemos de alguna manera contar como tal y no solamente ser vistos como objetos de esas otras mismas Políticas Públicas, sino más bien sujetos que pueden ellos mismos a nosotros mismos ejercer su ciudadanía a través de los derechos, entre ellos el derecho a la participación (SJE3, pág. 1).

De acuerdo con lo expuesto por Otálvaro y Obando (2010) el joven entrevistado (SJE3, pág. 1) refleja en su discurso la importancia de situarse desde la posibilidad de ser sujeto de ciudadanía por tanto sujeto de participación. Ser sujeto de una ciudadanía refleja precisamente una “perspectiva emancipadora” en donde la participación juvenil está pensada como un ejercicio democrático y participativo. Es interesante observar que dicha necesidad de emancipación surja desde el discurso de uno de los protagonistas.

Esto se relaciona estrechamente con la idea de participación política como posibilidad de incidir, que fue ya abordada en la sección 7.1.2. En efecto, si los jóvenes pueden incidir ahora en la Política Pública es porque existe la posibilidad de generar procesos de inclusión al interior de los espacios de toma de decisiones.

La inclusión es entonces, la condición para que sea posible la incidencia juvenil en su realidad social. Así lo manifiesta el sujeto joven entrevistado 6, para quien la participación en la Política Pública: “permite que los jóvenes podamos dar solución a los problemas que nos afecta, a través de un proceso de concertación entre el Estado y los jóvenes, el cual nos puede ayudar a transformar la realidad” (SJE6, pág. 2).

En este sentido, algunos autores como Musitu et al. (2004) y Cunill (1991) han señalado que una de las facetas de la exclusión social es la existencia de barreras a la



participación. De hecho, ésta es una de las formas de exclusión social de más fuerte impacto pues priva al ciudadano no solamente de algunos derechos concretos sino de la posibilidad de reclamar y ejercer sus derechos.

Los sistemas políticos, señala Cunill (1991), en que existen limitaciones para que los individuos puedan participar en la gestión de los asuntos públicos son también aquellos que exhiben mayores índices de exclusión social en otras áreas como la exclusión educativa o la exclusión laboral. Teniendo en cuenta esta situación Cunill ha señalado que la conformación de estructuras políticas que promuevan la participación ciudadana es una de las claves para generar procesos de inclusión social.

Podría plantearse, entonces, que cuando la participación de los jóvenes es promovida en un área como la formulación de la Política Pública de Juventud, se está logrando potenciar la capacidad de los jóvenes para defender y promover sus derechos, lo cual necesariamente genera un proceso positivo de profundización de la democracia y una mayor legitimidad para la Política Pública así formulada. De acuerdo con Cuervo (2009) la inclusión de los jóvenes garantiza que las Políticas Públicas tengan mayor representatividad de las problemáticas que atañen a la población objetivo.

### **7.3.3. La participación en la formulación de la Política Pública como diagnóstico de problemas**

Los jóvenes entrevistados perciben la participación en una Política Pública como la posibilidad de evaluar ellos mismos sus problemas. Es decir, como una forma de participación que le permite una acción más contextualizada. El sujeto joven 4, señala que participar en la formulación de la Política Pública: “Nos permite la posibilidad de poder desde nuestra condición identificar los problemas que nos afectan como jóvenes y de encontrar sus posibles soluciones” (SJE4, pág. 2).

Los jóvenes entrevistados identificaron esta participación como una ganancia en autonomía respecto a la identificación de cuáles son sus necesidades y realidades, en

oposición a los diagnósticos de expertos o provenientes de otros agentes institucionales que posiblemente no consulten la realidad específica de cada comunidad o colectivo social. El sujeto joven 6, señaló al respecto que: “Con la participación en las Políticas Públicas se puede saber cuáles son las necesidades que tienen los jóvenes en la ciudad, para poder dar soluciones acordes a esta realidad” (SJE6, pág. 2).

De acuerdo con Margulis y Urresti (1997) en el diseño de una política de juventud se requiere definir la población sujeto de derechos y deberes y se deben tener en cuenta las concepciones socio-culturales de juventud en el contenido de las políticas en cuanto a la definición de la población objetivo.

Krauskopf (2008) señala que para los jóvenes son muy importantes los procesos que pueden generar por su propia iniciativa, pues consideran que sólo en este tipo de procesos pueden expresar sus verdaderas necesidades. Los jóvenes presentan una notoria desconfianza frente a las iniciativas provenientes de la Administración Pública a la que valoran como burocráticas, alejadas de los ciudadanos y enredadas en problemas como el de la corrupción.

Puede afirmarse que los jóvenes entrevistados comparten estas valoraciones porque consideran que su participación en la formulación de una Política Pública es la oportunidad para hacer valer sus derechos e intereses. Los jóvenes entrevistados consideran que de otro modo probablemente no serían tenidos en cuenta. Este discurso también refleja lo que previamente ha sido denominado como la perspectiva emancipadora de la participación de los jóvenes en la Política Pública y donde se evidencia con bastante claridad la naturaleza dialógica que debe establecerse entre el sujeto joven y el mundo adulto e institucional (Otálvaro & Obando, 2009; 2010).

El sujeto joven entrevistado 7, señaló que la participación en la formulación de Políticas Públicas permite a los jóvenes:

Partir de unas necesidades juveniles en los diferentes contextos de la ciudad, en un contexto social, en un contexto político, en un contexto cultural, inclusive en un contexto económico porque es uno de los fundamentos motores de desarrollo, donde la participación es sumamente (importante) para ir transformando todas esas

necesidades básicas insatisfechas que tiene los jóvenes, vemos que eso, consideramos que eso, es el tema de participación política en las Políticas Públicas (SJE7, pág. 2).

Subirats et al. (2008) señalan que la esencia de una Política Pública es la búsqueda de soluciones a un problema colectivo donde se debe incluir la diversidad de intereses y actores inmersos en el diseño de dicha política. Por otro lado Estévez (2002) sostiene que las Políticas Públicas deben ofrecer distintas soluciones a un problema colectivo. Krauskopf (2008) afirma que los jóvenes entablan una relación crítica y pragmática frente a la institucionalidad estatal, es decir buscan obtener resultados medibles y cambios evidentes en el entorno que los rodea, como se observan en el discurso del joven entrevistado (SJE3, pág. 2).

La participación en las Políticas Públicas permite a los jóvenes mostrar sus problemáticas concretas, ligadas a un territorio y a una población específica, de esta manera la participación es vista como una ganancia en la precisión de los diagnósticos, pues la Políticas Públicas permiten, como lo planteó el sujeto joven 3: “Darle solución a una problemática identificada, a una situación problemática que se ha identificado en un territorio específico, con una población más o menos específica” (SJE3, pág. 2).

La anterior definición del joven entrevistado refleja un segmento del modelo del ciclo de políticas que implica una serie de etapas que implican la identificación del problema, la puesta en agenda del problema, la formulación de la Política Pública, la aprobación de la legislación o reglamentos, la implementación y la evaluación (Kelly, 2004). De acuerdo con Ejea (2006) este modelo ofrece la posibilidad de identificar claramente los diferentes componentes que intervienen en una Política Pública (actores, sistema político, problema).

Finalmente debe señalarse que en las Políticas Públicas deben identificar los problemas reales que atañen a la población. Roth, (2008) ha señalado que el esquema *top-down* para la formulación de problemas puede no responder necesariamente a los problemas que en realidad le atañen a la comunidad. En ese sentido se resalta la

importancia que los problemas sean formulados desde la perspectiva de los jóvenes participantes (Política Pública impulsadas desde la sociedad) con una perspectiva desde los de abajo.

#### **7.3.4. La participación en la formulación de la Política Pública como acción contextualizada**

Los jóvenes entrevistados conciben la participación en la formulación de una Política Pública de Juventud como una acción contextualizada, es decir, como una acción que se da en un nivel territorial determinado y con una población determinada. Por ejemplo, el sujeto joven 4, señala que: “Participar en la Política Pública nos permite a los jóvenes de la ciudad transformar la realidad de nuestro entorno de acuerdo a las necesidades de nosotros como jóvenes” (SJE4, pág. 2)

Esta concepción es análoga a la que los jóvenes entrevistados manejan sobre el concepto de participación política, con la diferencia que en este caso se trata de una acción sobre una problemática puntual, basada en un diagnóstico de unos problemas concretos. Como señaló el sujeto joven 1:

Uno podría definir la participación de los jóvenes en la Política Pública, como todo un proceso necesario para hacer incidencia a nivel municipal, digamos que uno de los objetivos de esa participación en la Política Pública y en la construcción de esas Políticas Públicas básicamente a partir de unas necesidades juveniles en los diferentes contextos de la ciudad, en un contexto social, en un contexto político, en un contexto cultural, inclusive en un contexto económico, porque es uno de los fundamentos motores de desarrollo, donde la participación es sumamente para ir transformando todas esas necesidades básicas insatisfechas que tiene los jóvenes, vemos que eso, consideramos que eso es el tema de participación política en las Políticas Públicas (SJE1, pág. 1).

Es decir, los jóvenes consideran que la participación en la formulación de la Política Pública de Juventud debe tener un fuerte componente *comunitario*, en el sentido de partir de las necesidades concretas de comunidades territoriales (Cunill, 1991). Sin embargo, en la concepción de los jóvenes lo comunitario no debe ser visto únicamente como el pequeño territorio, el barrio o la comuna, sino que es una concepción más ligada a la territorialidad concreta de una población, sin importar su tamaño. Para los jóvenes esta concepción hace referencia a la pertinencia de las

Políticas Públicas, que se alcanza sólo si éstas parten de las necesidades concretas de un grupo humano específico.

A modo de balance de los resultados discutidos se presenta a continuación la Figura 1. Que permite evidenciar la manera cómo las categorías y las categorías emergentes pueden relacionarse en esta monografía. Se trata de un ejercicio complejo de análisis dada la cantidad de relaciones que pueden establecerse entre dichas categorías.

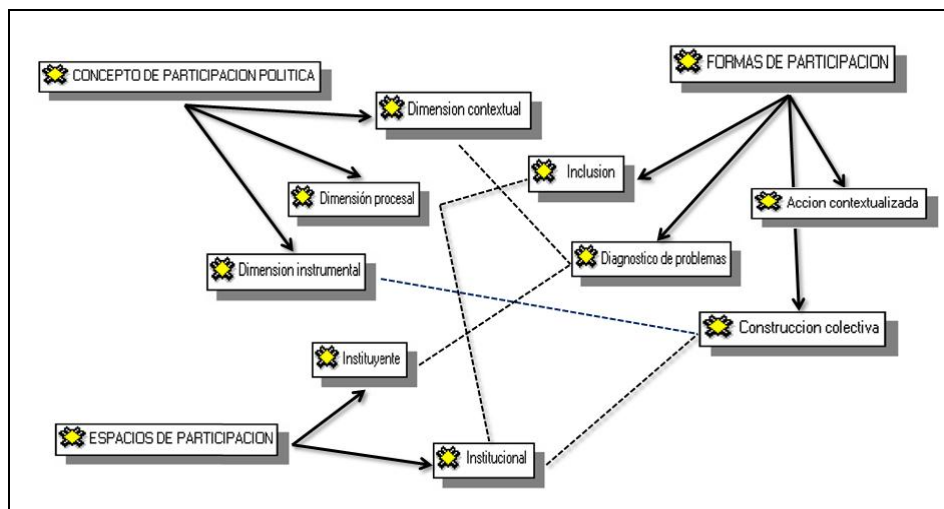


Figura 1. Algunas relaciones que se identifican entre los conceptos que hacen referencia al tema de participación política de juventud.

## 8. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones de esta monografía las cuales se organizan en el siguiente orden:

conclusión referida a la pregunta de investigación (sección 8.1), conclusiones con relación a los objetivos (sección 8.2), conclusión general del proceso de construcción de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali (sección 8.3) conclusiones referidas al marco teórico (sección 8.4), y conclusiones metodológicas (sección 8.5). Finalmente se plantean algunas preguntas que emergen durante la investigación y cuyas respuestas quedan pendientes y pueden ser objeto de nuevas investigaciones (sección 8.6).

### **8.1. Conclusiones a la pregunta de investigación**

Con relación al logro de una respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuáles son algunos elementos significativos sobre la participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali en el año 2006?

Se puede concluir que los jóvenes significan su participación en la formulación de las Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali como un proceso que debe ir más allá de las dinámicas consultivas sobre una problemática.

Se concluye que la participación implica un proceso que les permita a los jóvenes hacer incidencia, plantear interrogantes, cuestionar y tomar una posición crítica.

La participación debe permitir la transformación de todas las necesidades básicas insatisfechas que tiene los jóvenes. Los jóvenes deben tener un poder decisorio que refleje su toma de posición con relación a las decisiones institucionales. Es decir deben verse como sujetos de participación con una voz y una posición autónoma con relación al proceso de formulación de una Política Pública. Este tipo de participación

ha sido denominada por Otálvaro y Obando (2010) como una participación con “perspectiva emancipadora”.

También se concluye que para los jóvenes entrevistados la ciudadanía se construye sobre la base de la participación. El ejercicio de ciudadanía depende tanto de motivaciones internas del sujeto, formas de participación informal y espacios instituyentes como de fuentes externas, formas de participación formal y espacios institucionales (Ganuzza & Francés, 2008; Krauskopf, 2008; Musitu et al., 2004; Velásquez, 2003).

## **8.2. Conclusiones con relación a los objetivos**

Con relación del primer objetivo específico “Identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos conceptos asumidos por ellos en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali” se concluye que:

Los discursos de los jóvenes entrevistados pueden ser analizados desde tres dimensiones conceptuales: la dimensión procesal, la dimensión instrumental y la dimensión contextual.

En la dimensión procesal los jóvenes entrevistados conciben la participación como herramienta para un ejercicio de la ciudadanía. Para los jóvenes entrevistados la ciudadanía no es una condición dada o un derecho en abstracto: la participación es para los jóvenes un proceso a través del cual se pueden situar como sujetos-de-participación y de ejercer sus derechos ciudadanos.

En la dimensión instrumental los jóvenes entrevistados consideran la participación como una forma de incidir en la producción de cambios reales en la sociedad. Para los jóvenes entrevistados la participación es una forma de incidir en la realidad social y una oportunidad para generar cambios ya sean políticos, sociales, económicos, culturales, etc. La participación se propicia a partir de espacios que les permiten a los jóvenes situarse como agentes impulsores de incidencia (Brand & Otálvaro, 2010) y

agenciar acciones de incidencia particulares de cara a una participación política (Cunill, 1991).

En la dimensión contextual los jóvenes entrevistados asumen que la participación debe conducir a cambios y a la solución de problemas en contextos específicos.

En relación del segundo objetivo específico “Identificar en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos ámbitos desde los cuales participaron en el proceso de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali” se puede concluir que:

Los jóvenes entrevistados identificaron dos tipos de espacios de participación en el proceso de construcción de la Política Pública de Juventud (2001-2006). Estos espacios son los espacios institucionales y los espacios no institucionales (Krauskopf, 2008).

Los espacios de participación institucional identificados por los jóvenes entrevistados son las Casas de la Juventud, los Concejos Municipales de Juventud y los Gobiernos Escolares. Otros espacios institucionales identificados fueron la “Mesa de Concertación”, conformada por la Alcaldía dentro del programa “Cali Habla Joven” en el año 2002 y las “Mesas Municipales (o territoriales) de la Juventud convocadas también por la Alcaldía de Cali en el año 2006. La “Mesa Interinstitucional de Juventud” que conformada en el año 2005 por convocatoria de la Fundación Caicedo González y la Alcaldía de Cali.

El espacio de participación instituyente identificado por los jóvenes entrevistados es el Movimiento Social Juvenil en el año 2003 conformado por algunas organizaciones juveniles. Llama la atención que en el discurso de los jóvenes no se identifiquen otros espacios instituyentes. Se puede afirmar que no hay una clara inclusión de dichos espacios ni el reconocimiento de las posibilidades que estos espacios brindan para que las Políticas Públicas tengan mayor representatividad de los jóvenes. Se concluye por tanto que una clara estrategia para la formulación de Políticas Públicas



es apoyar los espacios de participación instituyentes o crear espacios de participación pseudo institucional-instituyentes.

Las conclusiones con respecto al tercer objetivo específico “Reconocer en los discursos de los jóvenes entrevistados algunos aspectos sobre las modalidades como se vincularon y participaron los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali” son:

Los jóvenes entrevistados identificaron dos formas de participación en el proceso de construcción de la Política Pública de Juventud (2001-2006). Estas formas son la participación formal y participación informal (Krauskopf, 2008).

Las formas de participación formal en Políticas Públicas son aquellas que se hacen a través de organizaciones juveniles que expresan las posiciones de los jóvenes por medio del discurso y la argumentación. Las formas de participación formal que emergen en los discursos de los jóvenes son las mesas locales e Interinstitucionales de concertación, las juntas de acción comunal, la junta de acción local, los clubes juveniles, hay participación en los colegios a través de los gobiernos escolares, personeros y representantes estudiantiles, entre otros.

Las formas de participación informal en Políticas Públicas son aquellas que se dan a través de expresiones artísticas, musicales y de estilos de vida. Es decir son formas alternativas a través de las cuales los jóvenes difunden sus posiciones frente a un determinado problema a la manera como lo plantean Otálvaro y Obando (2010) y Bustos (2005).

Para los jóvenes entrevistados los componentes estéticos y simbólicos son formas de participación tal y como lo plantea Krauskopf (2008). Algunas formas de participación informal que emergen en los discursos de los jóvenes entrevistados son las caravanas musicales en el distrito de Aguablanca, tomas artísticas del colegio Santa Librada con murales y expresiones artísticas.

### **8.3. Conclusiones con relación al proceso de construcción de Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali**

En el marco de la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali se debe mencionar que la formulación de la misma estuvo precedida por diferentes espacios de participación juvenil, tanto a nivel institucional como no institucional. En dichos espacios los jóvenes participaron activamente (cuando fueron convocados para ello) sin embargo, la formulación definitiva de la Política Pública de Juventud no recogió los diferentes componentes de dicha participación. Algunos jóvenes entrevistados afirman que en la formulación de la versión final de la Política Pública de Juventud en el 2006, no se retomó el trabajo participativo previo, realizado en un periodo de 14 años. De acuerdo con los discursos de los jóvenes participantes se puede afirmar que las dilaciones y aplazamientos producen una ruptura entre el proceso de formulación y el proceso final de promulgación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali del 2006.

La pregunta que surge es ¿Qué sentido tiene establecer un diálogo abierto en el cual puedan expresarse los discursos, experiencias, representaciones y prácticas que sobre el tema de la participación juvenil tienen los sujetos, si no se recogen dichas voces y experiencias juveniles en el documento Política Pública de Juventud, que finalmente queda promulgada? Puede afirmarse que desde la opinión de los jóvenes entrevistados en la formulación de la Política Pública de Juventud existe un aspecto crucial frente al cual se encuentra en deuda la instancia oficial institucional, éste es el de reconocer públicamente el lugar de los jóvenes como sujetos-de-participación en dicha política.

De acuerdo con Otálvaro y Obando (2010) la dificultad puede ser que al diseñar e implementar Políticas Públicas éstas se “imponen desde lógicas externas a las realidades y sensibilidades juveniles” (Otálvaro & Obando, 2010, p. 432). Es decir, la dificultad para cristalizar una Política Pública de Juventud en la ciudad de Cali puede obedecer a que en el proceso de formulación e implementación de la Política

Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali no se apostó por una propuesta emancipadora de la participación donde al joven participante se le dé un lugar como *sujeto de participación*.

Perspectiva que le permite al joven, situarse como un actor estratégico y desde su punto de vista asumir la responsabilidad social que le permite impulsar acciones de exigibilidad de derechos.

Por lo anterior queda claro que un espacio de participación juvenil debe configurarse como aquella instancia o escenario que le permita a los jóvenes ejercer su ciudadanía situándose como referentes de sí mismos (Otálvaro & Obando, 2009; 2010).

#### **8.4. Conclusiones referidas al marco teórico (histórico, conceptual y contextual)**

A partir del marco teórico de esta monografía se puede concluir con respecto al trayecto temporal de la evolución de la concepción de participación de la juventud en cuatro normas constitucionales de Colombia que en la Constitución de 1886 la población joven fue excluida en las políticas de participación del país y del ejercicio democrático. En dicha Constitución el ejercicio de la participación estaba limitado a un sector específico de la población y estaba circunscrito a mecanismos tales como el voto.

Durante la reforma del año 1936 no se hace ningún cambio sustantivo con relación al concepto de participación ni a la inclusión de los jóvenes en los mecanismos de participación: hasta este momento el joven no es reconocido como un actor social específico.

También puede concluirse que la reforma de 1968 no generó ningún cambio sustantivo a la Constitución de 1886 en cuestiones de participación ciudadana e inclusión de los jóvenes en políticas de participación.

A partir de la década de los años sesentas en Colombia (ver Figura 2) se empezó a gestar un cambio social y político para que los jóvenes fuesen considerados como sujetos de participación pero fue necesario esperar hasta el año 1991 para que dicha población fuera incluida en la carta constitucional.

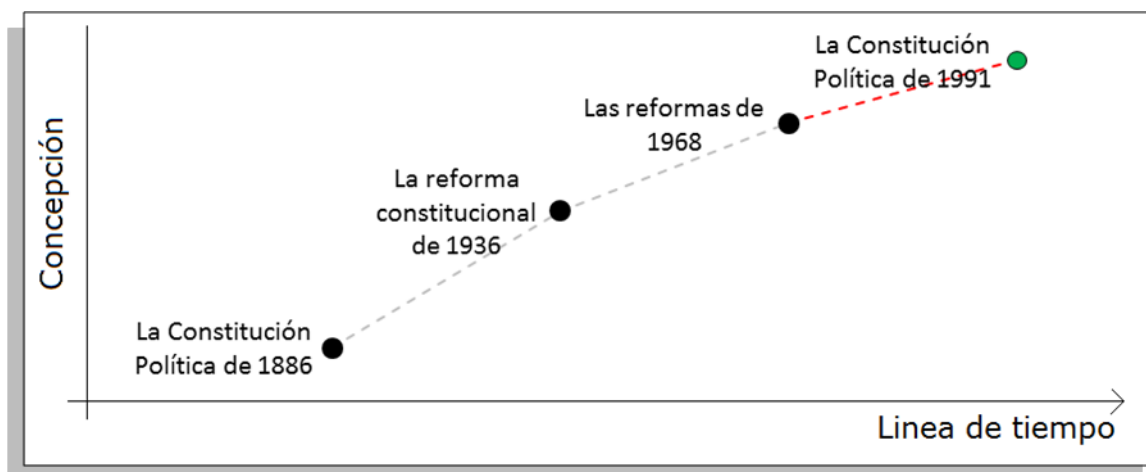


Figura 2. Trayecto temporal de la evolución de la concepción de participación de la juventud en cuatro normas constitucionales de Colombia.

La Constitución de 1991 amplió el alcance de los mecanismos y las formas de participación ciudadana en Colombia. En esta Constitución se reconocen los jóvenes como actores con sus propias especificidades, necesidades y problemáticas. El artículo 45 de la nueva Constitución fue la base para que Colombia avanzara hacia la construcción explícita de una Política Pública de Juventud. En la carta constitucional de 1991 se plantea que el “Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 45).

Acerca del concepto de participación se puede afirmar que dada la complejidad del proceso de construcción de una Política de Juventud se requiere vincular varias de las definiciones aportadas por los autores para obtener una versión más completa sobre el fenómeno objeto de estudio, la participación de los jóvenes en la construcción de la política pública de juventud de Cali. De allí que se asuma que participar es “*tomar parte*” y situarse como un sujeto con una “*posición con relación a*”. Por lo tanto se

retoman las siguientes ideas: de Ganuza y Francés (2008) para quienes participar es tomar parte en actividades con el propósito de intervenir en el espacio público, a través de la participación se canaliza la actitud crítica y la racionalidad del individuo. Para Otálvaro y Obando (2010) participar significa hacer parte de ejercicios de ciudadanía dónde los jóvenes pueden situarse como agentes impulsores de incidencia. Para Velásquez (2003) participar es un proceso social que requiere de un conjunto de circunstancias que faciliten su desarrollo e incentiven a los individuos a insertarse en los escenarios públicos de deliberación y de decisión colectiva. Para Krauskopf (2008) la participación de la juventud no se limita a los mecanismos y los espacios formalmente asignados para ello (institucionalizados), sino que también adquieren relevancia aspectos simbólicos, estéticos y relacionados con los estilos de vida (instituyentes).

Del concepto de juventud se concluye que es necesario completar la definición etaria de juventud con la definición socio-cultural como lo propone Margulis y Urresti (1997). Y que dicho concepto evoluciona y se transforma en función al cambio de rol de los jóvenes en la sociedad (Souto-Kustrín, 2007).

Del concepto de Política Pública se concluye que uno de sus propósitos fundamentales es la búsqueda de soluciones a un problema colectivo, que contempla la diversidad de intereses y actores que se ponen en juego en el proceso de diseño de la misma (Subirats et al., 2008).

Se concluye, a partir de la definición de Otálvaro y Obando (2009), que las Política Pública deben funcionar como un escenario participativo que propicie y permita un ejercicio real de democracia participativa en el cual los jóvenes puedan expresarse y constituirse como agentes impulsores de incidencia.

En el marco conceptual se delimitó el problema de la formulación de una Política Pública de Juventud en el contexto específico de la ciudad de Cali. Dicha delimitación permite concluir que la formulación de la construcción de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali implicó varios procesos

(intentos) los cuales abarcaron aproximadamente 14 años (1992-2006). La participación de los jóvenes en estos procesos estuvo matizada por altibajos: con momentos de mayor participación y momentos de escasa participación. Esos diferentes niveles de participación obedecen, en parte, a la mayor o menor iniciativa de la administración pública y de los agentes institucionales interesados en involucrar a los jóvenes en los espacios definidos para la discusión de la Política Pública.

A estos procesos de formulación de Política Pública confluieron diversas generaciones de jóvenes con perspectivas y posiciones muy diferentes entre sí: cada cohorte generacional estuvo inmersa en contextos socio-culturales diferentes. De ahí entonces que el nivel de participación de los jóvenes en la formulación de esta política no dependiera tanto de la fuerza organizativa y la voluntad de las organizaciones juveniles sino de las oportunidades de participación que de forma intermitente abrían los agentes institucionales promotores de los procesos de construcción de una Política Pública de Juventud en diferentes momentos.

### **8.5. Conclusiones metodológicas ¿Qué permitió el diseño?**

El diseño de investigación permitió el análisis cualitativo del contenido (Andréu, 2001) de los resultados arrojados por una entrevista semi-estructurada. La lectura analítica de la información arrojada por las entrevistas permitió identificar los aspectos significativos de las áreas temáticas y la formulación de categorías emergentes (Obando, 2008). A partir de estas categorías se lograron identificar algunas relaciones entre los conceptos que hacen referencia al tema de participación política de juventud (ver Figura 1) lo que se constituye como una fortaleza del análisis de contenido de la información.

A partir de la Figura 1, que presenta un balance de los resultados de esta monografía, se identificaron algunos conceptos asumidos por los jóvenes entrevistados en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali. Estos conceptos de participación política son los espacios y las formas de participación.

Las modalidades de vinculación y participación de los jóvenes en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali. A partir de lo anterior se encuentra que las formas de participación de los jóvenes participantes pueden ser categorizadas como construcción colectiva, inclusión, diagnóstico de problemas y acción contextualizada.

La fortaleza del análisis cualitativo del contenido de las entrevistas se traduce en que se lograron identificar algunas relaciones intra-conceptos. Estas relaciones son:

Dimensión procesal, espacios de participación institucionales y formas de participación que permitan la inclusión. El ejercicio de ciudadanía depende de un proceso de inclusión y esta inclusión depende fuertemente de los espacios institucionales.

Construcción colectiva, espacios de participación institucionales y dimensión instrumental. En dónde la construcción colectiva depende de los espacios constitucionales, los cuales fueron el punto de encuentro de los diferentes autores que participaron en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali y a partir de allí se buscó incidir y producir cambios.

Espacios de participación instituyente, Diagnóstico de problemas y dimensión contextual. Paralelo a los espacios institucionales los espacios instituyentes jugaron un papel importante. En la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali los jóvenes entrevistados, desde espacios instituyentes, buscaron identificar problemáticas concretas y en una dimensión contextual delimitada.

## **8.6. Preguntas pendientes que pueden ser objeto de estudio de una nueva investigación**

Las preguntas que quedan abiertas a partir de esta investigación son las relaciones que se establecen entre las categorías emergentes. En esta investigación se avanza en

la identificación de los conceptos asumidos por los jóvenes entrevistados en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali y se identifican algunas formas y ámbitos de participación de los jóvenes pero quedan aún pendientes otras formas de exploración de relaciones de mayor nivel de abstracción.

Dicha exploración de relaciones puede permitir la conexión entre dimensiones de análisis puede ser abordada a partir de los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo convocar a los jóvenes para que participen en la formulación de una Política Pública de Juventud para la ciudad? Es decir, ¿Cuáles pueden ser las estrategias para incluir a la población de jóvenes en la participación política?
- ¿Qué papel pueden jugar las organizaciones juveniles en la formulación de la Política Pública de Juventud para el municipio de Santiago de Cali?
- ¿Cómo lograr que una Política Pública de Juventud responda a las necesidades y a los intereses de los jóvenes?
- ¿Cómo fomentar los espacios instituyentes de participación?



## 9. BIBLIOGRAFIA

- Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última Década*, 10(16), 117-152.
- Agulló, E. (1997). *Juventud, trabajo e identidad*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Andréu, J. A. (2001). Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada. Recuperado de <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Arrubla, M. (1985). Síntesis de historia política contemporánea. En M. Arrubla et al. (Eds.), *Colombia Hoy* (pp. 186-220). Bogotá: Siglo XXI.
- Bejarano, J. (1985). Industrialización y política económica. En M. Arrubla et al. (Eds.), *Colombia Hoy* (pp. 221-270). Bogotá: Siglo XXI.
- Blanco, A., Galeano, J. P., & Pardey, H. (2001). *La Ciudad de los Fanáticos*. Trabajo de grado no publicado, Facultad de Comunicación Social, Universidad del Valle. Colombia.
- Bonilla, L. (2009). *Demografía, juventud y homicidios en Colombia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República.
- Bourdieu, P. (2002). *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo.
- Brand, G., & Otálvaro, B. (2009). *El saber hacer para compartir y aprender. Sistematización de la experiencia de la política pública de juventud del Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración.
- Bustos, M. (2005). La cultura del presente y hacia el futuro. En G. Daza (Ed.), *Participación es reconocimiento* (pp. 161-197). Bogotá: CEDAL-Konrad Adenauer Stiftung.
- Chacón, E. (2004). Competencias socio-profesionales de las titulaciones de educación. El uso de Atlas/Ti como herramienta para el análisis de datos cualitativos en investigaciones educativas, (pp. 1 - 14). Madrid. Recuperado de <http://www.uned.es/jutedu/ChaconEdixon-IJUTE-Comunicacion.PDF>
- Cicourel, A. (2000). Algunas cuestiones de teoría y método. En E. Goffman, H. Sack, A. Cicourel, & M. Pollner (Eds.), *Sociologías de la situación* (pp. 97-127). Madrid: La Piqueta.

- Concejo de Cali (2006). Decreto Municipal 0945. Política pública para la juventud en el municipio de Santiago de Cali. Recuperado de [www.cali.gov.co/bienestar/descargar.php?id=3605](http://www.cali.gov.co/bienestar/descargar.php?id=3605)
- Congreso de la república de Colombia, (1997). "Ley 375 de 1997. Por la cual se decreta la ley de juventud y se dictan otras disposiciones". Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85935\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85935_archivo_pdf.pdf)
- Congreso de la República de Colombia, (2000). Decreto Numero 089 de 2000. Por el cual se reglamenta la organización y el funcionamiento de los concejos de juventud y se dictan otras disposiciones.  
Recuperado de [http://www.colombiajoven.gov.co/Es/Programa/Documents/decreto\\_089\\_de\\_2000.pdf](http://www.colombiajoven.gov.co/Es/Programa/Documents/decreto_089_de_2000.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Decreto Numero 127 de 2001. Por el cual se crean las Consejerías y programas presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Recuperado de <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Decreto127de2001.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1886). Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de [wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf)
- Constitución Política de Colombia (1991). Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de [web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf](http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf)
- Corredor, C. (1992). *Modernización sin modernidad*. Bogotá: Cinep.
- Cruz, C., & Petrizzo, M. (s.f). El Estudio de las políticas públicas: El estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina. Recuperado de <http://ow.ly/5ebT9>
- Cuervo, J. I. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En A. N. Roth (Ed.), *Análisis y evaluación de políticas públicas* (pp. 14-22). Bogotá: Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales (Universidad Nacional de Colombia).
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: CLAD.

- DANE (2007). Conciliación Censal 1985-2005. Colombia. Calidad de los datos censo 2005. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/conciliacenso/3Calidad\\_datoscensales.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/conciliacenso/3Calidad_datoscensales.pdf)
- DANE (s.f.). Informe Especial. Censo General 2005 Colombia Educación. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/bol\\_educacion.pdf](http://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/bol_educacion.pdf)
- Dávila, O. (2004). Adolescencia y juventud: De las nociones a los abordajes. *Última Década*, (21), 83-104.
- Daza, R. (1996). La Política Nacional de Juventud. *Nómadas*, (9), 114 - 124.
- Defensoría del Pueblo y la Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Caracterización de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos.
- Ejea, G. (2006). Teoría y ciclo de políticas. Recuperado de <http://ow.ly/5epTS>
- Estévez, A. (2002). El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. Recuperado de <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>
- Forero, J. (2009). *Participación de los jóvenes en la formulación de la política pública de juventud en Santiago de Cali*. Trabajo de grado no publicado, Estudios políticos y resolución de conflictos, Universidad del Valle. Colombia.
- Foucault, M. (1987). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- Ganuzá, E., & Francés, F. J. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, 46(49), 89-113.
- González, S., Mosquera, A., & Hoyos, A. (1993). *Caracterización de la política Municipal de juventud 1990-1992*. Trabajo de grado no publicado, Escuela de Trabajo Social, Universidad del Valle. Colombia.
- Guzmán, A. (1993). *Diagnóstico sobre la violencia homicida en Cali, 1993*. Cali: Cidse (Universidad del Valle).
- Guzmán, G., Umaña, E., & Borda, F. (1962). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

- Hernández, A. (Marzo de 2003). Convocatorias al Pueblo en Colombia. *Revista Credencial Historia* (159).
- Jober, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Kalmanovitz, S. (1985a). *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI ed.
- Kalmanovitz, S. (1985b). Desarrollo capitalista en el campo. En M. Arrubla (Ed.), *Colombia Hoy* (pp. 271-329). Bogotá: Siglo XXI ed.
- Kelly, J. (2004). Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas. En J. Kelly (Ed.), *Políticas públicas en América Latina: Teoría y práctica* (pp. 59-86). Caracas: IESA.
- Kon, A., Banko, C., & Melcher, D. (2000). *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina*. Caracas: Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo.
- Krauskopf, D. (2008). Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas Latinoamericanas. *Pensamiento Iberoamericano*, (3), 165-182. Recuperado de <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/3/pdf/pensamientoIberoamericano-82.pdf>
- Lara, P. (1984). *Siembra vientos y recogerás tempestades*. Bogotá: Ediciones Macondo.
- Lasswell, H. (1951/1996). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 14-46). México: Porrúa.
- Leal, F. (1992). Colombia: Un bipartidismo en crisis. En L. Meyer, & J. L. Reyna (Eds.), *Los sistemas políticos en América Latina* (pp. 237-268). Madrid: Siglo XXI.
- López, C. (2009). *Jóvenes, su participación en un proceso de animación socio-cultural y su proyecto de vida*. Trabajo de grado no publicado, Instituto de Psicología, Universidad del Valle. Colombia.
- Luna, L. (2004). *El sujeto sufragista, feminismo y feminidad en Colombia 1930-1957*. Cali: Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad.

- Margulis, M. (2008). La juventud es más que una palabra. En L. Ariovich (Ed.), *La juventud es más que una palabra: Ensayos sobre cultura y juventud* (pp. 13-30). Buenos Aires: Biblos.
- Margulis, M., & Urresti, M. (1997). La construcción social de la juventud. En M. C. Laverde, & A. Salazar (Eds.), *"Viviendo a Toda". Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades* (pp. 3-21). Bogotá: Siglo del Hombre-Universidad Central.
- Matallana, H. (2001). Economía de mercado y Estado social de derecho. *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 282, 5-12.
- Melo, J. (1985). La Republica Conservadora (1886-1930). En M. Arrubla (Ed.), *Colombia Hoy* (pp. 52-101). Bogotá: Siglo XXI.
- Mesa de concertación (1999a). Municipio de Santiago de Cali.
- Mesa de concertación (1999b). Municipio de Santiago de Cali.
- Muñoz, G. (2002). *Temas y problemas de los jóvenes Colombianos al comenzar el siglo XXI*. Bogotá: Seminario Nacional sobre Seguridad y Convivencia.
- Musitu, G., Herrero, J., Cantera, L., & Montenegro, M. (2004). *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Barcelona: Editorial UOC.
- Obando, O. (2008). *Participación política de las (os) jóvenes desvinculados y reincorporados del conflicto armado, y su incidencia en la formulación, construcción e implementación de la política de juventud*. Cali: Universidad del Valle.
- Obando, O., Jiménez, M., & Díaz, C. (2010). Subjetividades juveniles en contexto de conflicto armado. En O. Obando (Ed.), *Psicología Social Crítica: Aportes y aplicaciones sobre el lenguaje, ciudadanía, convivencia, espacio público, género y subjetividad* (pp. 211 - 248). Cali: Universidad del Valle.
- Ocampo, J. (2004). *Entre las reformas y el conflicto: Economía y política en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*. Bogotá: IEC-Banco Popular.
- Ostrom, E., Garner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games and common-pool resources*. U.S.A.: University of Michigan.

- Otálvaro, B., & Obando, O. (2009). La participación de la juventud en las políticas públicas. En A. N. Roth (Ed.), *Análisis y evaluación de políticas públicas* (pp. 254-275). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional de Colombia).
- Otálvaro, B., & Obando, O. (2010). Incidencia política de la juventud vallecaucana en la formulación de políticas ambientales. *Prospectiva*, 15, 417-446.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Presidencia de la República. (2004). Política nacional de juventud: Bases para el plan decenal de juventud 2005-2015. Bogotá: La Imprenta editores. Recuperado de [www.cali.gov.co/bienestar/descargar.php?id=3604](http://www.cali.gov.co/bienestar/descargar.php?id=3604)
- Ramírez, J. (2005). Historia de la educación en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 22, 147-150.
- Rengifo, C., & Garcés, P. (2005). Jóvenes y conflictos por territorio y participación en la Comuna 15 del Distrito de Aguablanca-Cali. En *Jóvenes, conflictos urbanos y alternativas de inclusión* (pp. 113 - 137). Cali: CIVIS.
- Reyes, A. (2008). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma.
- Roll, D. (2001). La Constitución de 1991: La última gran reforma del siglo XX. En D. Roll (Ed.), *Un siglo de ambigüedad: Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia* (pp. 103-136). Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional-CEREC.
- Roth, A. (2008). El Análisis de las Políticas Públicas y sus Múltiple Abordajes Teóricos: ¿Una Discusión Irrelevante para América Latina? Ponencia Presentada al Primer Congreso de Ciencia Política, septiembre 30-octubre 4 de 2008, Bogotá: Universidad de los Andes.  
Recuperado de <http://congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/>.
- Sabatier, P., & Jenkins, H. (1994). Evaluating the advocacy coalitions framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Salazar, A. (1998). *La cola del lagarto: Drogas y narcotráfico en la sociedad colombiana*. Medellín: Corporación Región.
- Salazar, A. (1990). *No Nacimos Pa' Semilla*. Bogotá: Cinep.

- Sánchez, A., & González, J. (2006). *Ciudad, conflictos y generaciones: Una aproximación a la Génesis de la juventud en Cali*. Cali: Fundación Ciudad Abierta.
- Sarmiento, E. (1990). Una Década Perdida para América Latina. *Colombia Internacional*, 9, 10-12.
- Souto-Kustrín, S. (2007). Juventud, teoría e historia: La formación de un sujeto social y de un objeto de análisis. *Haol*, 13, 171-192. Recuperado de <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/208/196>
- Subirats, J., Knoepfel, P. Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tirado, A. (1985). Colombia: Siglo y medio de bipartidismo. En M. Arrubla et al. (Eds.), *Colombia Hoy* (pp. 102-185). Bogotá: Siglo XXI.
- Ulloa, A. (2000). *Globalización, ciudad y representaciones sociales*. Cali: Universidad Pontificia Bolivariana.
- UNICEF (s.f.). “Elementos de análisis normativo para la comprensión de la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados ilegales”. Recuperado de [www.unicef.org/colombia/pdf/co\\_resources\\_ID9\\_conclus.pdf](http://www.unicef.org/colombia/pdf/co_resources_ID9_conclus.pdf)
- Varela, E., & Delgado, W. (2006). *La política pública de juventud en Colombia: Una mirada crítica*. Cali: Universidad del Valle.
- Vargas, A. (1994). Participación y Democracia en Colombia. En A. Vargaset al. (Eds.), *Democracia Formal y Real* (pp. 11-70). Bogotá: Instituto Luís Carlos Galán.
- Velasco, M. (2006). Cambio Institucional y Protesta Social en Colombia 1964-2000: Análisis de series de tiempo. *Colombia Internacional*, 63, 70-87.
- Velásquez, F. E. (2003). La participación ciudadana en Colombia: ¿En qué estamos? ¿Para dónde vamos? *Tendencias & Retos*, 8, 95-116.

## ANEXO

### Guía de Preguntas de Entrevistas Realizadas.

#### 1. *Concepto de participación*

- ¿Para Usted qué es la participación política?
- ¿Por qué es importante la participación política?
- ¿Cómo se puede identificar la participación política?
- ¿Qué es una política pública?
- ¿Qué es participar en la construcción de una política pública?

#### 2. *Identificación de espacios de participación*

- ¿Cuáles espacios se crearon para la participación política de los jóvenes, por parte de la alcaldía en la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud?
- ¿Cree que estos espacios fueron suficientes y adecuados para participar en la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud? ¿Por qué?
- ¿Piensa que estos espacios estaban bien instalados? ¿Por qué?
- ¿Considera que hicieron falta espacios de participación para la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud? ¿Por qué?
- ¿Antes de este proceso, sabe si existían otros espacios de participación política para los jóvenes en Cali? ¿Cuáles?
- ¿Estos espacios han sido independientes a los propuestos a la alcaldía? ¿Por qué?
- ¿Identifica otros espacios donde los jóvenes puedan participar políticamente?
- ¿Considera que estos espacios son suficientes, adecuados y cumplen con su propósito? ¿Qué les mejoraría?

#### 3. *Formas de participación*

- ¿Cómo se enteraron de los espacios de participación política que se crearon para la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud?
- ¿Existía un requisito para poder acceder a estos espacios?
- ¿Cómo participaron los jóvenes en la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud de Cali?
- ¿Cuál fue el aporte de los jóvenes en la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud de Cali?
- ¿Piensa que las temáticas propuestas para la discusión eran las adecuadas? ¿Les cambiaría algo?
- ¿Cuál fue la metodología de trabajo para la formulación y construcción de la Política Pública de Juventud de Cali?
- ¿Siempre se trabajó de la misma manera o cambiaba?