



Análisis de la toma de decisiones en la formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali en el año 2019.

Gustavo Adolfo Vasquez Revelo

Universidad del Valle
Facultad de Educación y Pedagogía
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos
Santiago de Cali
2022



Análisis de la toma de decisiones en la formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali en el año 2019.

Gustavo Adolfo Vasquez Revelo

José Joaquín Bayona Esguerra

Director(a) Trabajo de Grado

Universidad del Valle

Facultad de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Santiago de Cali

2022

Nada dura por siempre, ni siquiera tus problemas.

Arnold H. Glasow

El arte de vencer las grandes dificultades se estudia y adquiere con la costumbre de afrontar las
pequeñas.

Cristina Trivulzio di Belgioioso

Tabla de Contenido

Resumen.....	8
1. Introducción	9
2. Antecedentes	11
2.1 La política pública de juventud en Colombia.....	11
2.2 Investigaciones sobre política pública de juventud	16
3. Problema de investigación	23
4. Objetivos	24
5. Justificación	25
6. Marco referencial	26
6.1 Marco conceptual	26
6.2 Perspectivas teóricas de la toma de decisiones en políticas públicas	30
6.3 Marco teórico.....	37
7. Metodología	40
7.1 Enfoque de investigación	40
7.2 Tipo de estudio	42
7.3 Técnica de investigación	43
8. Resultados	45
8.1 Antecedentes institucionales de la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali.....	45
8.2 Perspectivas de los actores clave en los procesos de toma de decisiones para la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali de 2019.	49

8.3 Análisis los ejercicios de toma de decisiones para la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali de 2019.	54
9. Conclusiones.....	63
10. Referencias bibliográficas.....	68

Índice de Tablas

Tabla 1. Trabajos sobre políticas públicas de juventud en Cali.....	19
Tabla 2. Definiciones conceptuales de la ley 1622 de 2013	28
Tabla 3. Actores entrevistados	44
Tabla 4. Acciones desarrolladas en el proceso de formulación de la política pública de juventudes	
53	
Tabla 5. Encuadre entre el marco analítico y la formulación de la política pública de juventudes	
de 2019	55
Tabla 6. Metas del plan de desarrollo 2020 – 2022 que no concuerdan con los temas juveniles .	59

Índice de Figuras

Figura 1.	Tipos de agenda en política pública	30
Figura 2.	Esquema de análisis del modelo incremental	40
Figura 3.	Relación entre enfoques, estrategias y técnicas	44
Figura 4.	Metas sobre juventud en los planes de desarrollo 2008 – 2020.	58

Resumen

En este trabajo de grado se presenta el análisis de la toma de decisiones en la formulación de la política pública de juventud de Santiago del Cali del año 2019. Se describe los antecedentes institucionales del proceso decisonal, la perspectiva de los actores claves que hicieron parte de la formulación y el análisis de los ejercicios de toma de decisión de la política pública de juventud. Los métodos utilizados fueron entrevistas y análisis documental. El trabajo concluye que el modelo analítico permite observar la interacción entre los actores y los acuerdos que resultan de este, así como identificar un posible incremento marginal en la política pública de juventud de Cali de 2019.

Palabras claves: políticas públicas, toma de decisiones, juventud, Cali.

1. Introducción

Las políticas públicas de juventud surgen como una solución de los gobiernos a los graves problemas que aquejan a la población joven, en especial en temas como educación, empleo, participación, salud, convivencia, entre otros. En Colombia a partir de la constitución de 1991 se han creado marcos institucionales para la garantía y el goce efectivo de los derechos de la población joven. El ultimo marco institucional es el estatuto de ciudadanía juvenil (ley 1622 de 2013 y ley 1885 de 2018), en el cual se establece los lineamientos para las políticas públicas de juventud en los diferentes niveles de gobierno.

En el caso de Cali desde 1992 se ha promovido la idea de contar con una política pública de juventud y fue solamente hasta el año 2006, después de tres intentos fallidos, que se pudo lograr tener la primera política pública de juventud en la ciudad. En el año 2013 se realiza un convenio entre la Alcaldía de Cali y el Instituto de Prospectiva de la Universidad del Valle para la evaluación de la política pública de juventud y su respectiva actualización. El resultado de este proceso fue un documento técnico actualizado de política pública de juventud y un plan indicativo de juventud para Cali.

Aun cuando se contaba con los estudios realizados para una nueva política pública de juventud, este proceso no se llevó a cabo por parte de la Alcaldía debido a problemas en el trámite interno. Dicha situación produjo cierta incertidumbre sobre la gestión de la política pública de juventud en Cali, ya que, por una parte, se había promulgado un nuevo marco institucional a través del estatuto de ciudadanía juvenil (ley 1622 de 2013), y, por otra parte, la

política pública de juventud de 2006 no contaba con un plan de acción definido ni estaba acorde a la realidad de 2013.

Fue hasta 2017 que por el impulso de la Plataforma Municipal de Juventudes de Cali que se inicia un nuevo proceso de actualización de política pública de juventud, sin embargo, fue en el año 2019 que se toma la decisión por parte de la Alcaldía de Cali a través de la Secretaria de Bienestar Social de formular la política pública de juventud pese a no estar incluida en el plan distrital de desarrollo 2016 - 2019.

En el campo de las políticas públicas existe una línea de investigación que se encarga de estudiar la toma de decisiones en las políticas públicas. Esta línea busca dar cuenta de la forma como los hacedores de políticas públicas deciden, así como en el contenido de la decisión. Al interior de este subcampo existen diferentes modelos teóricos/conceptuales que tienen en común su inquietud por la racionalidad para tomar una decisión y dependiendo del paradigma en el que se sitúen responderán a dicha inquietud (como se verá mas adelante).

En este estudio se adopta el modelo incremental de políticas públicas para entender cómo fue el proceso de toma decisiones de nuestro objeto de estudio. Este enfoque conceptual está basado en la premisa de que las decisiones se dan alrededor de la frontera del estatus quo. Es decir, las soluciones a los problemas solo tendrán pequeños cambios. Por ende, la hipótesis de este trabajo es que la política pública de juventud formulada en 2019 solo realizó pequeños cambios o tuvo un incremento marginal.

En resumen, el interés central de esta investigación es analizar la toma de decisiones del proceso de formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali en el año 2019 a partir de las perspectivas de los actores y el contexto institucional. Este estudio es de tipo

exploratorio, ya que busca aproximarse desde la metodología cualitativa a la aplicación de un modelo conceptual concreto.

2. Antecedentes

2.1 La política pública de juventud en Colombia

Las políticas públicas dirigidas hacia la población joven en Colombia se introdujeron en la década de 1960 a través de la creación del Consejo e Instituto Nacional de Juventud y Deporte¹, las acciones desarrolladas en ese momento tenían especial énfasis en cultura, deporte y recreación (esta institución después se convertiría en Coldeportes, lo que ahora es el Ministerio del Deporte). Después en el año 1986 a través de la ley 30 se crea el Estatuto Nacional de Estupefacientes, aquí en el artículo 10, se establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes desarrollará actividades dirigidas hacia jóvenes para la prevención de consumo de sustancias psicoactivas. En el año 1987 se crea el programa de Salud para Jóvenes lanzado por la Organización Panamericana de la Salud, de esta forma se incluye a la salud pública como un aspecto del ámbito juvenil susceptible a ser un problema de política pública.

De acuerdo a lo planteado por Quiroga Barrantes (2017) y Daza (1996), en la década de 1960 y 1970 las acciones institucionales dirigidas hacia la juventud estaban relacionadas con la cultura y el deporte. En la década de 1980, el enfoque de las acciones institucionales cambia para centrarse en la salud sexual, la prevención de violencias y la disminución del consumo de sustancias psicoactivas. En el año 1985 con la declaración del Año Internacional de la Juventud se coloca en la agenda pública internacional y nacional la necesidad de realizar una política

¹ Artículo 2: “El Consejo Nacional de la Juventud y el Deporte tendrá las siguientes funciones: 1. Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación, desarrollo y evaluación de la política nacional sobre bienestar y recreación de la juventud y fomento de la educación física y el deporte a escala nacional...” (Ministerio de Educación, 1968)

pública para la juventud de forma integral. Es decir, intervenir las diferentes problemáticas que vive este grupo poblacional y no abordarlo de manera aislada.

En 1991 con la nueva Constitución Política se logra un avance fundamental en el reconocimiento de los derechos de la juventud a través del artículo 45², este hecho tiene doble importancia: primero, reconoce a la población joven como sujeto de derechos, y segundo, abre la discusión sobre la participación juvenil en los espacios institucionales, reconociendo a esta población como un actor clave para la democracia.

En el siguiente año se crea la institucionalidad de la juventud, denominada Consejería Nacional de la Juventud, la Mujer y la Familia, a través del CONPES 2626, en el cual se establece la “Política Social para los jóvenes y las mujeres” (Departamento Nacional de Planeación, 1992). Este fue uno de los primeros documentos de política pública de juventud a nivel nacional, en el cual se abarca a esta población desde diversos aspectos vitales, entre los cuales se encuentra: desarrollo humano (educación, salud, cultura, deporte y protección legal), desarrollo económico, participación y organización juvenil, y por último fortalecimiento institucional de atención juvenil. El objetivo de la Consejería era “coordinar los diferentes programas que en materia de juventud venían desarrollando las demás entidades estatales y fortalecería la capacidad de diseño y ejecución de la política pública de juventud por parte de los entes territoriales” (Santos Pinzón, 2018, p. 8).

Posterior a esto, surge la primera ley de juventud en Colombia, a través de la ley 375 de 1997. Esta norma reconocía a la juventud como una población sujeta de derechos y obligaba al

² Artículo 45: “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).

Estado a realizar una serie de acciones para garantizarlos. Además de la garantía de derechos, dicha ley establecía directrices para las políticas de juventud en las instancias estatales³, dentro de las se encuentran:

- *“Formulación de planes de desarrollo juvenil y su inclusión en los planes de desarrollo de los entes territoriales.*
- *Fomentar la información y formación para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los jóvenes.*
- *Garantizar oportunidades de vinculación laboral para jóvenes.*
- *Consolidar los sistemas nacional, departamental, municipal y distrital de atención interinstitucional a la juventud.*
- *Promover la ampliación del acceso de los jóvenes a bienes y servicios.” (Ley 375, 1997).*

Después de dieciséis años de vigencia de la ley de juventud se promulga en el año 2013 el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, el cual pretende tratar aquellos temas que la ley 375 de 1997 había dejado por fuera. En esta nueva norma se incluyen nuevos enfoques, nuevos mecanismos de participación ciudadana, más articulación y coordinación de las entidades de los diferentes niveles de gobierno, pero lo más importante es la inclusión de las medidas de prevención, protección y promoción relacionadas a la garantía de los derechos humanos y un marco institucional robusto para la población juvenil.

³ Artículo 26: “De la política nacional de juventud. El Estado, los jóvenes, organismos, organizaciones, y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de la juventud, concertarán las políticas y el plan nacional, departamental, municipal y distrital de juventud, que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes...”(Ley 375, 1997).

La ley 1622 de 2013 contiene 5 componentes esencial que son: 1. Enfoques y definiciones conceptuales, 2. Derechos y deberes de las juventudes, 3. Políticas de juventud, 4. Sistema Nacional de Juventudes y 5. Sistema de gestión de conocimiento.

El primer componente determina los enfoques y lo que significa juventud, joven, ciudadanía juvenil, entre otros⁴. El segundo además de tratar los derechos y deberes de los y las jóvenes, establece las cincuenta y seis (56) medidas de prevención (6), protección (8) y promoción (42) para garantizar los derechos de la población juvenil⁵. El tercero define lo que es una política de juventud, los lineamientos y las competencias de la nación y los entes territoriales⁶.

El cuarto, por su parte, establece el Sistema Nacional de Juventudes, su composición y funcionamiento⁷. Por último, el quinto apartado define el sistema de gestión de conocimiento y sus funciones⁸. El sistema busca tener una radiografía de la situación de la población joven en el país y brindar información para formular mejores políticas, planes, programas y proyectos dirigidos hacia jóvenes. A continuación, ahondaremos en los apartados tres y cuatro.

El Sistema Nacional de Juventudes está estructurado en tres componentes: el subsistema institucional, el subsistema de participación ciudadana y la comisión de concertación y decisión.

El subsistema institucional está compuesto por el Consejo Nacional de Políticas de Juventud y las dependencias de juventud en las entidades territoriales. El subsistema de participación ciudadana está compuesto por las instancias de participación ciudadana, es decir (a)

⁴ El apartado de los enfoques y los conceptos se encuentran en los artículos 2, 3, 4 y 5.

⁵ El apartado de los derechos y deberes de los y las jóvenes se encuentra en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10.

⁶ El apartado de políticas de juventud se encuentra del artículo 11 hasta el artículo 21.

⁷ El apartado del sistema nacional de juventudes se encuentra del artículo 22 hasta el artículo 71.

⁸ El apartado del sistema de conocimiento está en los artículos 72 y 73.

los consejos de juventud, (b) plataformas de juventud, (c) asambleas de juventud, y (d) las prácticas y procesos organizativos de la juventud. Por último, la comisión de concertación y decisión es una instancia de orden nacional, departamental y municipal que tiene como función la concertación de agendas entre los jóvenes y el Estado, así como su puesta en marcha (Congreso de la República, 2013).

En referencia a las políticas de juventud la ley vigente establece que se deben entender como:

el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones y estrategias que orientan la actividad del Estado y de la sociedad para la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes; así como para generar las condiciones necesarias para que de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, ejerzan su ciudadanía mediante la realización de proyectos de vida individuales y colectivos. (Congreso de la República, 2013).

Además, el artículo 11 del estatuto define que las políticas de juventud se formularán en los diferentes entes territoriales, garantizando un presupuesto específico y diferenciado en los planes de desarrollo, articulándose a otras políticas públicas y teniendo en cuenta la participación juvenil en todo el proceso de la política pública.

En el artículo 12 se establece que “las políticas de juventud serán transversales a la estructura administrativa y programática de cada entidad territorial y de la nación” (Congreso de la República, 2013). Es decir que las políticas públicas sectoriales, y en algunos casos poblacionales, deberán incluir en sus acciones a la población juvenil como una población beneficiaria. En el artículo 13 se fijan los lineamientos de las políticas de juventud expresando

que se debe tener en cuenta: 1. La protección y garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos de la juventud, 2. La afirmación de la condición juvenil, y 3. Los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo (Congreso de la República, 2013).

Finalmente, en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 se establecen los principios que deben orientar las políticas de juventud, las competencias generales y de cada nivel de gobierno, la rendición de cuentas y los plazos para la formulación de la política de juventud.

2.2 Investigaciones sobre política pública de juventud

En este apartado se tratará sobre el objeto de estudio de esta investigación: las políticas públicas de juventud. Antes de iniciar es importante hacer algunas acotaciones sobre el asunto. Las políticas públicas de juventud se han estudiado desde diferentes perspectivas entre las que se encuentran disciplinas como la sociología, historia, antropología, psicología y la ciencia política.

A nivel nacional ya se han realizado dos estudios sobre el estado del arte de la investigación en juventud en diferentes momentos temporales que abarcan casi 20 años de estudios en ciencias sociales sobre esta población⁹, así que esa no será la preocupación de este estudio, este apartado se enfocará en el área de las políticas públicas de juventud.

En relación con el concepto de política de juventud no se encontró un concepto propio desde el campo de las políticas públicas, la única característica que la define o la diferencia de

⁹ Cuartas Ricaurte, J. A., García Jaramillo, S., Maldonado Carrizosa, D., & Molano Flechas, A. E. (2019). Estado del arte de la investigación sobre juventud en Colombia. *Universidad de Los Andes*. <http://hdl.handle.net/1992/40792>; Programa presidencial Colombia Joven, Agencia de Cooperación Alemana GTZ, & UNICEF Colombia. (2004). *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985 - 2003*. <https://semillerojovenes.files.wordpress.com/2010/07/informe-estado-del-arte-sobre-jovenes-1985-2003.pdf>

otras políticas públicas es su carácter poblacional. Es decir, una política pública dirigida a una población específica, en este caso sería la juventud. Este déficit de estudios sobre política públicas de juventud, también lo plantea Peralta Duque (2020) en su estudio sobre las políticas públicas de juventud en Colombia:

Cabe subrayar que en la revisión del estado del arte sobre el objeto de estudio son muy escasos los avances a nivel regional y nacional, siendo uno de los temas más cuestionados del funcionamiento de nuestro sistema político, y muy significativo para el desarrollo de la democracia y de la descentralización municipal en Colombia. (p. 43)

Pero si existe un concepto jurídico sobre lo que es una política pública de juventud:

Por política de Juventud debe entenderse el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones y estrategias que orientan la actividad del Estado y de la sociedad para la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes; así como para generar las condiciones necesarias para que de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, ejerzan su ciudadanía mediante la realización de proyectos de vida individuales y colectivos. (Artículo 11, ley estatutaria de juventud, 2013)

A partir de las investigaciones encontradas se van a establecer las características que tienen las políticas públicas de juventud en Colombia y especialmente en Cali. El análisis se concentrará en identificar los enfoques de política pública y los aportes que realizan las investigaciones.

En Colombia se han hecho trabajos de políticas públicas de juventud desde la década de 1990, entre libros, artículos, documentos técnicos, informes y tesis de grado relacionados con el

tema de investigación durante los últimos 20 años. Estos textos pueden ser agrupados en cuatro categorías a partir de los enfoques de política pública: secuencial, tradicionales, integracionistas o mixta e interpretativitas (Roth, 2019).

El enfoque secuencial, consiste la división de la política pública en fases o etapas que se pueden estudiarse separadamente, esas fases son identificación del problema, formulación, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2019). En la etapa de la formulación se pueden encontrar los textos de Henao Escovar (2004), Forero (2009), Santa (2012), Bolaños (2014), Gutiérrez y Ortega (2016), Enciso (2020), Luque y Moreno (2019). Y en la fase de evaluación se hallaron textos de Otálvaro y Vergara (2016) y Ruiz (2019).

Igual es importante anotar como lo dice Roth (2019) que el modelo secuencial no especifica una perspectiva teórica particular “es más una herramienta de análisis que un enfoque teórico” (p. 84). Razón por lo cual se puede utilizar con gran variedad de teorías enmarcadas a diversos paradigmas epistemológicos.

En el enfoque integracionista se conglomeran diferentes posturas de tipo institucional y/o cognitivo. Entre las perspectivas están: neo institucionalismo, neopositivismo, pospositivismo y la teórica crítica. Además, hay enfoques como los marcos de coaliciones, enfoque de redes y el marco referencial (Roth, 2010). En este enfoque se encuentran textos como los de Sanabria – Gonzales y Reyes Sarmiento (2020) que analizan la política pública de juventud en Colombia desde un enfoque de redes de actores, haciendo énfasis en la creación de comunidades de política pública. También se encuentra Figueroa Peña (2018) que analiza la participación ciudadana en la política pública de juventud de Nariño a través de la sociología de la acción pública. En este mismo enfoque esta Peralta Duque (2016) que analiza la participación juvenil en la política pública de juventud de Caldas en perspectiva histórica.

La perspectiva neo institucional en el análisis de las políticas públicas considera a las instituciones como un factor esencial para el marco de desarrollo de los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas. El trabajo de García Gómez (2016) y se sitúa en este enfoque porque tiene como objetivo analizar la política pública de juventud de Bucaramanga a partir de los planes de desarrollo.

En el enfoque interpretativista, establece que las ideas o las creencias son fundamentales para el desarrollo de las políticas públicas. Dentro de las investigaciones claves para la comprensión de las políticas públicas de juventud, se encontraron las investigaciones de Mejía Betancur (2015) que a través del análisis del discurso busca identificar los discursos que se instauraron dentro de la política pública de juventud de Medellín. Así mismo Lozano García (2020) analiza las evaluaciones de las políticas de juventud para comprender sus fortalezas y debilidades a partir del análisis de contenido.

Por otra parte, la investigación de las políticas públicas en Cali ha estado marcado por la utilización de los enfoques secuencial, integracionista e interpretativista, a continuación, un recuento de las más importantes:

Tabla 1. Trabajos sobre políticas públicas de juventud en Cali.

#	Tipo	Titulo	Autor
1	Articulo	Evaluación de la política pública de juventudes de Cali.	Bairon Otalvaro y Claudia Sepúlveda
2	Articulo	Incidencia política de la juventud vallecaucana en la formulación de políticas públicas ambientales.	Bairon Otalvaro y Olga Lucia Obando

3	Tesis de pregrado	Política pública de juventud para Santiago de Cali: evaluación del impacto de los programas de convivencia y paz y su componente participativo.	Carmen Elisa Barrios Barbosa
4	Tesis de pregrado	Análisis del proceso de construcción de cultura ciudadana y política en la comuna 18 de Cali: una aproximación desde las Políticas Públicas y la evaluación de la implementación de la Política Publica de juventudes (Regional y Nacional).	John Alexander Castro Almario
5	Tesis de pregrado	Experiencia participativa de jóvenes en el ejercicio de la evaluación y ajustes a la Política Pública de Juventud de Santiago de Cali.	Daira Priscila González Mina y Tatiana Viáfara Ospina
6	Tesis de pregrado	Participación de jóvenes en la formulación de la política pública de juventud para el municipio de Santiago de Cali.	Fiomar Santa Sepúlveda
7	Tesis de pregrado	Participación de los jóvenes en la formulación de la política pública de juventud en Santiago de Cali.	Jonathan Forero
8	Articulo	La Evaluación de las Políticas de Juventud en Colombia. Análisis de los Casos de Bogotá, Medellín y Cali.	Martha Ximena Lozano García

Fuente: Elaboración propia

El trabajo de Forero (2009) indaga sobre las dinámicas de la participación juvenil en los procesos de diseño y formulación de política pública de juventudes en Cali durante el periodo de 1991 y 2006. El autor logra identificar los desencuentros que han tenido los y las jóvenes con la

participación y el ejercicio de lo público por la apatía o desconfianza que les genera los espacios formales de participación, debido también a las acciones insuficientes o sin resultados que se han llevado a cabo. Además expone el estigma con el que han cargado las juventudes por su condición generacional, pero así mismo resalta las acciones propositivas y de desarrollo que realiza esta población.

Por otra parte, el trabajo de Otalvaro y Obando (2010) se centra en la incidencia política juvenil en las políticas públicas ambientales del Valle del Cauca en el 2010, aquí se identifican y analizan los mecanismos o herramientas utilizadas por los y las jóvenes en el proceso de incidencia, de igual forma se advierten los desafíos de la participación juvenil y se realizan recomendaciones con el objetivo de fortalecer la educación ambiental desde las narrativas juveniles.

Santa Sepúlveda (2012) tiene como objetivo analizar los discursos de los y las jóvenes que hicieron parte de la formulación de la política pública de juventud de Cali en el año 2006 esto lo realiza a través de tres marcos: 1) histórico, 2) conceptual y 3) contextual. El resultado es

Castro (2012) realiza una investigación a nivel micro focalizándola en la comuna 18 de la ciudad de Cali para indagar sobre los imaginarios que tienen los procesos organizativos de jóvenes sobre el concepto de política pública y de política pública de juventudes, es decir analizar la comunidad epistémica que se construye entre los jóvenes de dicho territorio alrededor de estos conceptos. El autor concluye que la política pública de juventud de Cali no concuerda con los discursos y narrativas, así como con las expectativas de los y las jóvenes de la comuna 18 de Cali, ya que hay muy poco involucramiento juvenil en el proceso de implementación y además no cuentan con las herramientas o conocimiento para incidir.

En los trabajos de Barrios Barbosa (2015), Otálvaro y Vergara (2016), Gonzales y Viáfara (2016) y Lozano García (2020) se realiza un trabajo de investigación de tipo evaluativo sobre la política pública de juventudes. En particular Barrios Barbosa (2015) evalúa el componente de paz y convivencia de la política, Otálvaro y Vergara (2016) evalúan la política de manera integral tanto a nivel social como institucional, Gonzales y Viáfara (2016) se centran en la experiencia participativa de los y las jóvenes que hicieron parte del proceso de evaluación y ajusta, finalmente Lozano García (2020) realiza una comparación de las evaluaciones de las políticas de juventud de Cali, Bogotá y Medellín. Todas estas tienen en común la baja participación y organización juvenil, el desconocimiento de la política pública, y por último, la desarticulación institucional de la alcaldía.

Las diferentes investigaciones sobre políticas públicas de juventud en Cali han permitido avanzar en conocimiento sobre su historia, desarrollo y actores involucrados. Esto es un aspecto diferenciador con respecto a otras entidades territoriales o políticas públicas poblacionales, ya que desde los años 90 se cuenta con procesos sistematizados de formulación de políticas de juventud como se verá en el capítulo 8.1 sobre los antecedentes institucionales de la formulación de la política pública de juventud en Cali.

La principal característica de estos estudios realizados en la ciudad son su énfasis en la población juvenil como un actor estratégico para el desarrollo de la política pública, así como los conflictos y desencuentros entre la institucionalidad y las juventudes. El principal enfoque utilizado es la participación juvenil, como se puede evidenciar en la tabla 1, esto se debe por la organización y movilización que han tenido los movimientos juveniles en Cali y el Valle del Cauca.

Finalmente, la legislación en Colombia ha definido los contenidos de las políticas públicas de juventud, desde la identificación de la problemática hasta la implementación. Este es un elemento problemático porque hay muy pocos estudios que discutan sobre la concepción de la política pública de juventud y los contenidos. A propósito de esta situación que ocurre en el campo de las políticas de juventud, hay un área que se ha venido consolidando denominada estudios sobre la producción social estatal de la juventud que hace énfasis sobre este asunto.

3. Problema de investigación

En el año 2013 se promulga la ley 1622, denominada el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, el cual brindaba un marco institucional para la garantía de los derechos de los jóvenes y lineamientos para las políticas públicas de juventud en todos los niveles de gobierno.

En el mismo año se realiza un convenio entre la Alcaldía de Cali y el Instituto de Prospectiva de la Universidad del Valle para realizar la evaluación de la política pública de juventud y el ajuste de esta. Los resultados encontrados de manera sucinta fueron:

1. Débil conocimiento y apropiación de la política pública.
2. Débiles procesos de articulación para la gestión de la política pública.
3. Inexistencias de espacios para la concertación y baja participación juvenil.
4. Ausencia de control social en la implementación de la política.

A partir de los hallazgos encontrados se realiza un documento técnico para la actualización de la política pública de juventud y un plan indicativo de juventud. A pesar de tener todos los documentos listos para comenzar el trámite de ratificación por medio de un acto

administrativo (decreto o acuerdo municipal), este proceso no se cristaliza, dejando en vigencia la anterior política pública de juventud que estaba formulada con un marco institucional desactualizado (ley 375 de 1997).

En el año 2017 inicia el proceso de formulación/actualización de la política pública de juventud de Cali que culmina con su aprobación en el año 2019, a pesar de no estar incluida como meta del plan de desarrollo 2016 -2019.

En este contexto y para efectos del presente trabajo de investigación, la pregunta es: ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones en la formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali aprobada en el año 2019?

4. Objetivos

Objetivo general:

Analizar la toma de decisiones en la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali, en el año 2019.

Objetivos específicos:

- Describir los antecedentes institucionales de la política pública de juventudes de Santiago de Cali.
- Identificar las perspectivas de los actores clave en los procesos de la toma de decisiones para formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali de 2019.
- Analizar los ejercicios de toma de decisiones para la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali de 2019.

5. Justificación

En la ciudad de Santiago de Cali ha habido diferentes experiencias relacionadas con la formulación de políticas públicas de juventud durante los últimos 30 años, pero solo en dos ocasiones de seis intentos se ha logrado llevar a cabo. Esto permite observar dos cosas, en primer lugar, que las problemáticas que afectan a los jóvenes han estado (o intentado estar) en la agenda pública, en segundo lugar, que los intentos fallidos o exitosos de las políticas públicas de juventud han sido principalmente por decisiones de la administración municipal (Forero, 2009; Santa Sepúlveda, 2012;).

En consecuencia, las investigaciones sobre políticas públicas de juventud han estado centradas en analizar la participación juvenil como elemento fundamental para lograr establecer una política pública de juventud en Santiago de Cali. El presente trabajo pretende abordar otro ángulo sobre el proceso de formulación de este tipo de políticas, en este caso, es el análisis de toma decisiones.

Este subcampo de las políticas públicas se encarga de investigar cómo se toman las decisiones a partir de diferentes modelos y perspectivas teóricas. En particular, el marco teórico escogido para este trabajo fue el modelo incremental de Lindblom (1992), ya que permite de manera sencilla y clara, por una parte, observar la manera cómo se toman las decisiones, y, por otra parte, identificar incrementos marginales de una política pública.

En este sentido se busca indagar sobre la conexión entre las decisiones de la alcaldía, el rol de los jóvenes y el desarrollo de la política pública de juventud, abordando de esta manera una perspectiva novedosa sobre las políticas públicas de juventud en Cali, ya no únicamente desde la participación juvenil sino desde las decisiones de gobierno. En resumen, el presente

trabajo de grado analiza el proceso de toma de decisión en la formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali del año 2019 a través de la perspectiva de incremental marginal a partir de un trabajo de campo y documental para comprender cómo se realizó dicho proceso.

6. Marco referencial

6.1 Marco conceptual

En primer lugar, el concepto de políticas públicas que es utilizado en este estudio es el de Aguilar Villanueva (2015), en el establece en cinco características:

(a) un conjunto de acciones intencionales y causales... (b) cuya intencionalidad y causalidad son definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía... (c) que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas... (d) además son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con otros actores que han sido empoderados o autorizados por el gobierno para hacerlo... (e) y que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. (p. 51-52)

Este concepto permite ver la intencionalidad, por cuanto las políticas públicas son orientadas a un valor de la sociedad o a resolver un problema de interés público, y la casualidad, porque se observa a las políticas públicas como idóneas y eficaces para cumplir el objetivo o resolver el problema. Así mismo, tiene presente la interacción entre los actores y el rol primordial que juegan los actores gubernamentales en su proceso y decisión. Finalmente, como

resultado de la política pública la configuración de comportamiento en el gobierno y en la sociedad.

En segundo lugar, la toma de decisiones es un concepto que hace parte de la propia naturaleza humana que connota una acción por la que se elige una alternativa entre varias opciones de forma voluntaria. En el campo de las políticas públicas, de acuerdo con González y Gómez (2007), se pueden establecer cuatro características propias de las decisiones en políticas públicas: importancia, prioridad, información y una clasificación. La importancia de las decisiones en políticas públicas se debe a dos variables, la cantidad de personas afectadas y los recursos utilizados. Una comparación entre las decisiones en el ámbito público y el ámbito privado llevara a que el primer caso tenga mayor relevancia. La prioridad se basará en la cantidad de tiempo que se disponga para tomar una decisión. La relación prioridad - tiempo seria de esta manera una relación inversamente proporcional. El nivel de incertidumbre se definiría por la cantidad de información que se obtenga, es decir a más información menor nivel de incertidumbre y viceversa. Por último, la clasificación que proponen estos autores, basados en Estrada (2006), es entre las decisiones programas y no programadas. Las primeras son de forma rutinaria, las segundas son novedades o algo no previsto.

En este estudio se toma el concepto de toma de decisiones en políticas públicas elaborado por Dente y Subirats (2019), ya que en un solo termino tratan de juntar el proceso decisional y las políticas públicas, estableciendo que las decisiones en políticas públicas son “procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales este es afrontado” (p. 40).

Por último, los conceptos sobre juventud que se utilizaron en este estudio son los establecidos por la ley estatutaria de juventud (ley 1622 de 2013/ ley 1885 de 2018) en el artículo 5 y 60:

Tabla 2. Definiciones conceptuales de la ley 1622 de 2013

Concepto	Definición
Joven	Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.
Juventudes	Segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales.
Espacios de participación de las juventudes	Son todas aquellas formas de concertación y acción colectiva que integran un número plural y diverso de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes en un territorio, y que desarrollan acciones temáticas de articulación y trabajo colectivo con otros actores, dichos espacios deberán ser procesos convocantes, amplios y diversos, y podrán incluir jóvenes no organizados de acuerdo con sus dinámicas propias.

Plataforma de Juventudes	La Plataforma Local, Municipal y Distrital de Juventudes será conformada por un número plural de procesos y prácticas organizativas, así como por espacios de participación de los y las jóvenes.
--------------------------	---

Fuente: Ley 1622 de 2013 – Estatuto de Ciudadanía Juvenil

La teoría de la agenda de gobierno en el campo de la política pública comienza con lo que se considera o un problema público (Sánchez Henao, 2013). Esto debido a que una política pública es la solución de un problema público. Este no es dado de antemano, sino que construye socialmente por parte de actores involucrados. De acuerdo con Roth (2019) para que un problema sea público debe tener tres condiciones:

- Debe tener relevancia social
- Debe ser competencia de una autoridad
- Debe ser un problema susceptible de ser traducción al lenguaje de política pública

Además de definir lo que es un problema público es necesario identificar los diferentes tipos de agendas. Estas se pueden clasificar en tres: agenda pública, agenda política y agenda gubernamental (Roth, 2019). En la primera se incluye todos los temas que se discuten en el campo público. En la segunda es integrada por las cuestiones que la comunidad política percibe como merecedoras de atención pública y como asuntos que deben ser intervenidos por una autoridad gubernamental. En la tercera se encuentra el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Ésta última agenda pretende conocer cómo determinados asuntos y problemas logran captar la atención de políticos y funcionarios y se convierten en objeto de intervención.

Figura 1. Tipos de agenda en política pública



Fuente: Elaboración propia basado en Roth (2019).

De acuerdo con lo anterior se debería responder las siguientes preguntas para indagar sobre la conformación de la agenda ¿En qué consiste el problema? ¿Qué fue determinado como causa? Sino se interviene ¿Qué sucederá a los afectados?

6.2 Perspectivas teóricas de la toma de decisiones en políticas públicas

Las teorías sobre la toma de decisiones en política públicas se han abordado desde mitad del siglo XX a partir de diferentes modelos teóricos que están fundamentados en disciplinas como la administración, psicología, sociología y ciencia política, entre otras. Este apartado mostrará los modelos y/o perspectivas teóricas que han abordado el tema, al final se presenta el modelo teórico seleccionado para esta investigación.

En primera medida se encuentra el modelo de decisión racional absoluta, o simplemente racional, esta lógica dominante está basada en la idea en que el individuo tomará la decisión

siguiendo una serie de operaciones racionales y correctamente ejecutados (Dente y Subirats, 2019). Desde esta visión la toma de decisiones no tiene límites externos e internos, es decir que ni los factores exteriores ni la racionalidad humana limitan o modifican sus intereses en el proceso (Gonzales y Gómez, 2007).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992) la toma de decisiones en las políticas públicas desde esta visión seguía “estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y mal estructurados” (p. 45). Un ejemplo concreto de una decisión en el modelo racional sería el siguiente:

En primer lugar, hay que hacer una investigación sistemática para saber cuáles son los objetivos de los que toman las decisiones y cuáles los criterios que emplean para decidir entre las opciones que prometen ser capaces de realizar los objetivos. Luego se requiere identificar las opciones, examinar si son factibles, compararlas en términos de su eficacia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Finalmente, se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos si los anteriores se demostraron deficientes. (Quade y Boucher, 1968, como se citó en Aguilar Villanueva, p. 46)

El modelo de racionalidad limitada, planteado por Simon (1984), es opuesto al modelo de la racionalidad absoluta, en donde las decisiones fueran el producto de una planificación previa. En este caso el autor propone que las decisiones son realizadas por individuos con una racionalidad limitada que buscan satisfacer unos objetivos específicos. Los límites impuestos están dados por una visión realista de la sociedad, en el cual los tomadores de decisión y los

hacedores de políticas tienen un límite cognitivo, que en la administración pública se pueden traducir en falta recursos, información y tiempo (Gonzales y Gómez, 2007).

El modelo de la racionalidad limitada crítica el planteamiento propuesto por la teórica económica clásica que establece que los individuos siempre buscan maximizar sus rendimientos para encontrar satisfacción en la toma de decisiones. Por el contrario, establece que los individuos toman una decisión cuando encuentran una alternativa que los satisface de cierta forma, aceptando los límites y rechazando las búsquedas inacabadas de la mejor política o la opción óptima (Estrada, 2006).

Este modelo también identifica el papel que juega la subjetividad de los individuos en el proceso decisional y mencionan que las teorías tradicionales no identifican “la carencia de incentivos y el sustrato emocional de las decisiones” (Estrada, 2006, p. 150). En última instancia, la toma de decisión en políticas públicas depende de un sujeto (individual o colectivo) que como lo menciona Simon (1984) tiene juicios de valor y juicios de hecho de los cuales no está exento.

A pesar de las diferencias entre la racionalidad absoluta y la limitada, Dente y Subirats (2019) plantean que siguen compartiendo un elemento en común, esto es, “la decisión concierne a un individuo o un sujeto (coalición de individuos) que es capaz de situar sus propias preferencias en un orden de prioridad transitivo” (p. 58). En resumen, el modelo de racional limitada consiste en “la aceptación de los límites cognitivos en la adopción explícita de un criterio decisorio mucho menos exigente que el implícito en el modelo racional” (Dente y Subirats, 2019, p.56).

El modelo mixto óptimo de Dror (1992) elogia los avances del incrementalismo por su ajuste a la realidad y a la naturaleza, sin embargo, critica su validez intrínseca y la puesta en práctica en la toma de decisiones. En particular critica dos aspectos, en primer lugar, la naturaleza del ajuste marginal en los cambios de las políticas, ya que plantea que debe haber tres condiciones para que eso se pueda dar:

- 1) “Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios...”

(p.257), tanto en los administradores públicos como en la sociedad, ya que esto indica que solo debe haber cambios marginales siguiendo la misma línea;

- 2) No debe haber cambios en la naturaleza de los problemas;
- 3) Se debe mantener constante los medios para atender los problemas.

En síntesis, el modelo incremental solo se puede realizar en un contexto de estabilidad social y aun en las sociedades más estables se suscitan conflictos, choques sociales o cambios inesperados en la naturaleza de los problemas o en los medios utilizados, así que dicho modelo no se podría utilizar y simplemente “salir del paso”.

En segundo lugar, la “política de acuerdo” solo es posible en un contexto de estabilidad, porque cuando se necesitan grandes cambios puede haber acuerdo en el objetivo o valor general (ejemplo: disminuir la pobreza), pero no estarán de acuerdo en las políticas específicas porque no existen experiencias comunes que generen consenso a una única solución (Dror, 1992).

A partir de lo anterior, el modelo optimo-normativo se presenta como una solución intermedia entre las perspectivas del modelo racional y el modelo incremental, enriqueciendo de esta manera el debate de la toma de decisiones en el sector público. Las bases de propuestas por Dror (1992) son:

- Aumentar el contenido de la racionalidad con límites y criterios precisos de decisión.
- Incorporar los procesos extra racionales en la toma de decisiones. Ejemplo: la intuición y la creatividad.
- Mejoramiento continuo de los procesos racionales y extra racionales de la toma de decisiones. El autor coloca como ejemplo de procesos racionales el diseño de herramientas técnicas, conformar equipos de expertos, nuevos métodos de evaluación, etc. En relación con los procesos extra racionales propone la lluvia de ideas, discusiones de caso, entre otros.

El modelo de la exploración combinada de Etzioni (1992), al igual que el modelo optimo normativo, critica y al mismo tiempo trata de obtener lo mejor de los modelos racional e incremental para crear una nueva alternativa. Este modelo consiste en juntar la exploración detallada (detalles generales) y la exploración selectiva (selección específica) en un mismo análisis, es decir, primero se tomaría todo el universo de observación sin gran detalle, de manera que no quede ninguna opción importante sin explorar y después se seleccionaría una opción o alternativa en la cual se profundizaría el análisis. Esto muestra como siempre va a buscar un balance entre definir límites y explorar la profundidad.

Finalmente, este autor plantea que hay una dependencia entre las decisiones fundamentales y las decisiones incrementales, ya que por lo general el cumulo de las decisiones incrementales son la previa o la consecuencia de una decisión fundamental. Este argumento trata de rebatir la idea de que las decisiones fundamentales son excepcionales y por el contrario siempre se están entrelazando en el tiempo.

El modelo de arte y artesanía de Majone (1997) establece que la toma de decisiones en políticas públicas consiste en el uso de la argumentación y la evidencia que se realiza en el proceso de deliberación pública. La razón por la cual él hace un símil entre el arte y el análisis de política pública y la artesanía y la política pública se debe a que identifica que la objetividad pregonada por la administración pública no es infalible, por el contrario, la subjetividad del analista y del tomador de decisión (con relación a su experiencia, profesión e ideología) definen el tipo de herramientas, argumentos y datos a utilizar en este proceso. Así como los actores públicos y privados definen el contenido de la política.

Desde esta perspectiva el analista es un “productor de argumentos en favor de las políticas” (Majone, 1992, p. 359) y las políticas públicas son un conjunto de argumentos y evidencias para soportar una idea (valor) que se tiene de la sociedad. Al igual que el artesano el analista también tendría herramientas para crear un objeto (política pública), en este caso serían: a) datos e información, b) las herramientas y las técnicas, c) argumentos y d) conclusiones e implementación.

Este modelo se basa en el paradigma constructivista que considera que es clave los factores discursivos, retóricos y narrativos, “asumiendo así una postura epistemológica pos empirista que minimiza la importancia de los factores objetivos e institucionales y es muy crítica de las pretensiones generalizadoras basadas en el empirismo” (Roth, 2010, p. 47). Otro argumento que él plantea es que los problemas tratados son trans científicos, es decir pueden “enunciarse en el lenguaje de la ciencia, pero no pueden resolverse en términos estrictamente científicos” (Majone, 1997, p. 72).

El modelo de bote de basura está basado en el concepto de las anarquías organizadas que describe a las organizaciones (en particular las instituciones públicas), de acuerdo con Cohen,

March y Olsen (2011), a partir de tres propiedades: 1. Hay ambigüedad en las metas por parte de los actores, es decir “situaciones en las cuales las metas son poco claras o desconocidas” (p.251). 2. La tecnología a utilizar es poco clara, es decir la información o conocimiento a disponible es insuficiente, fragmentada o incierta. 3) y la participación de los actores es variable.

En ese contexto de anarquías organizadas la toma de decisión surge del encuentro casual entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Este modelo hace un símil entre un “bote de basura” y el proceso decisorio, ya que en ambos casos lo que se encuentra dentro es de manera fortuita y no tiene orden aparente. Parafraseando a los autores sobre el proceso decisorio se podría decir que dentro del bote de basura están las soluciones buscando problemas, los problemas buscando soluciones, tomadores de decisión buscando trabajo, etc. (March y Olsen, 2011),

De acuerdo con Dente y Subirats (2019) esta perspectiva está basada en la casualidad por dos razones relacionadas entre sí. En primer lugar, las preferencias de los participantes no solo hacen parte del proceso decisonal, sino que se forman durante este, por lo cual son cambiantes. En segundo lugar, el tiempo es un factor decisivo tanto el contexto como para los actores, porque un proceso decisorio va a variar en sus consecuencias, soluciones y participantes conforme a su duración.

En conclusión, el factor más importante para explicar la toma de decisiones es el encadenamiento entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades en un contexto temporal. La pertinencia de la solución estaría relacionada más con la causalidad, que con una actividad puramente lógica (Ordoñez, 2013).

El modelo de la elección pública (public choice) surge ante el auge de las teorías conductuales que “concebían el comportamiento de los actores como mero reflejo de los valores y roles impuestos en etapas tempranas” (Zaremborg, 2002, p. 2) y en oposición a las explicaciones objetivas del funcionalismo y del marxismo estructuralista que le daban muy poco protagonismo a la acción del individuo. Sumado al contexto de la crisis económica y la ampliación del sector gubernamental provocadas por la crisis del Estado de bienestar.

Esta perspectiva se fundamentó en tres supuestos que son: 1. El individualismo; 2. La racionalidad instrumental; y 3. Las consecuencias no intencionadas de la acción. En el primero, hacen énfasis en que la explicación de los fenómenos sociales radica en el comportamiento individual. El segundo, se refiere a la “capacidad de deliberación y coherencia que supone el cálculo conducente a la elección individual entre alternativas” (Zaremborg, 2002, p. 4). Y el tercero, da entender que las acciones colectivas no concuerdan con las preferencias de los individuos. En síntesis, este modelo explica la toma de decisiones a partir de los intereses individuales que se expresan mediante elecciones racionales para maximizar sus intereses.

6.3 Marco teórico

El marco teórico propuesto en este estudio es el modelo incremental propuesto por Lindblom (1992) que establece que las decisiones que se toman en políticas públicas tienen incrementos marginales o ajustes mínimos y están basados en la cadena de sucesos de política, es decir en la experiencia previa, a través de un método propio denominado por el autor como el método de comparaciones sucesivas limitadas. Las características de este modelo, de acuerdo con Dante y Subirats (2019, p. 51-52), son:

a) los valores, el análisis empírico y los objetivos de política están entrelazado en todo el proceso de toma de decisión;

b) no existe una dependencia entre fines y medios, sino que estos se pueden escoger simultáneamente;

c) la política correcta o apropiada es la que genera un acuerdo entre los tomadores de decisión o los hacedores de políticas, sin que necesariamente sea la mejor opción o el medio adecuado para cumplir con el objetivo de la política.

d) Las alternativas y consecuencias de la política son limitadas. No se tienen en cuenta todas las alternativas, ni todas las consecuencias, ni se incorporan todos los valores.

e) El método de comparaciones sucesivas limitadas¹⁰ permite identificar entre las alternativas de política cual es el incremento marginal, este escenario reduce o elimina la confianza en la teoría para resolver un proceso decisorio.

A pesar de que este modelo parte de la misma base de Simon (1984) argumentando que es imposible la búsqueda de la racionalidad absoluta por lo límites cognitivos existentes. Lindblom (1992) le suma, desde su visión realista, un elemento diferenciador: el componente de la interdependencia parcial entre los actores. Un ejemplo que expone es el de las administraciones públicas que compiten entre sí por sus intereses, pero al final son conscientes que estarán obligados a llegar a un acuerdo.

¹⁰ El método de comparaciones sucesivas limitadas consiste en un análisis simplificado que se realiza de dos formas: 1. Comparar políticas que difieren relativamente poco de las políticas en curso para hallar los aspectos que se diferencia del estado actual, esos aspectos serían el incremento marginal y 2. Ignorar posibles e importantes valores y consecuencias de las políticas con el objetivo de elegir la alternativa más útil, aunque parece una falta de rigurosidad o escasez de comparación sucesiva, Lindblom (1992) plantea que es mejor esto, a un análisis que rebasa la capacidad humana.

Esta visión del proceso decisional está basada en el paradigma del pluralismo, razón por la cual considera que “todas las decisiones de política pública son coproducidas por una pluralidad de actores con valores, objetivos y lógicas de acción diferentes” (Dente y Subirats, 2019, p. 60). Ese

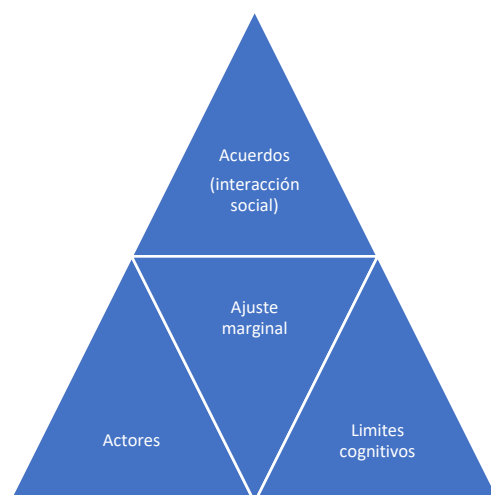
En relación con el realismo o el pragmatismo decisional, Lindblom (1992) plantea que todas democracias occidentales, como Estados Unidos, hacen ajustes incrementales porque es imposible una política no incremental (racional), ya que está sujeta a riesgos políticos y consecuencias impredecibles. También porque los actores, en particular la administración pública, ya conocen la cadena de sucesos de la política pública. En esta lógica la política entre menos riesgos e incertidumbre mejor es la política. En consecuencia, la alternativa o solución de la política solo se movería un poco del estatus quo.

Uno de los aportes clave de Lindblom (1992), es su tesis de que “la política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar” (p. 219). Esto es permite entender el carácter dinámico que tiene las decisiones dentro de una política pública, en palabras del autor: “la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.” (p. 219).

En relación con las críticas al modelo incremental hay dos argumentos bastante sólidos por parte de Dror (1992) y Etzioni (1992). El primero autor afirma que el modelo incremental impide el cambio o la innovación, al tiempo que justifica el estatus quo en mayor o menor medida. El segundo autor argumenta que el modelo incremental no diferencia entre decisiones fundamentales y decisiones normales, es decir decisiones que requieren racionalidad y decisiones que requieren pragmatismo. Esta investigación tiene en cuenta las críticas como un posible elemento descriptivo o explicativo de la utilización del modelo incremental en la realidad.

En síntesis, el modelo de Lindblom se puede simplificar en tres elementos: límites cognitivos, actores y acuerdos (interacción social). Las decisiones en políticas públicas se dan en un contexto de interacción social entre actores con diferentes intereses y se toman con base en el pragmatismo o realismo que se da por reconocer los límites existentes, razón por la cual, la manera en que se configura una elección es a partir de los asuntos en los cuales los actores se pueden poner de acuerdo. El resultado será la alternativa que se aleje lo menos posible del estatus quo, es decir el ajuste marginal. Esto se marcó analítico se puede ver simplificado en la figura 2.

Figura 2. Esquema de análisis del modelo incremental



Fuente: Elaboración propia basado en Lindblom (1992).

Este apartado responde por el enfoque investigativo, metodología, tipo de estudio, técnicas e instrumentos, además como las cuestiones metodológicas seleccionadas son acorde al problema de investigación:

7. Metodología

7.1 Enfoque de investigación

En la investigación en ciencias sociales existe la discusión sobre la metodología cualitativa y cuantitativa, en cuanto a que darle más peso al momento de analizar y/o explicar fenómenos sociales. En este estudio se selecciona la investigación cualitativa sobre la cuantitativa por dos razones, pero antes es necesario definir qué se entiende por investigación cualitativa.

No hay una única forma de hacer investigación cualitativa, por el contrario, hay diferentes enfoques como autores existen. Lo importante dado el caso es diseñar una investigación cualitativa de acuerdo con el objetivo de la investigación. Según Vasilachis (2006) “investigación cualitativa abarca el estudio, uso y recolección de variedad de materiales empíricos que describen los momentos habituales y problemáticos y los significados en la vida de los individuos” (p. 25). En complemento Galeano Marín, (2018) plantea que la investigación cualitativa apunta a la “compresión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción, a partir de la lógica de los diversos actores, con una mirada – desde adentro- y rescatando la singularidad y las particularidades propias de los procesos sociales” (p. 23).

Ahora bien, las razones por las que se privilegia el enfoque cualitativo sobre el cuantitativo son dos: en primer lugar, este estudio se enfoca en los actores, ya que busca comprender la formulación de la política pública a partir de las percepciones de los actores involucrados y sus contextos. En segundo lugar, esta investigación se centra en un caso específico la política pública de juventudes de Cali del 2019 y la investigación cualitativa dentro de sus características singulariza hechos o fenómenos sociales para entender en detalle su situación. En definitiva, el rol del investigador desde la investigación cualitativa no se acerca al fenómeno social que quiere estudiar de forma directa o inmediata, sino siempre a través

de la subjetividad de los actores, de sus interpretaciones, la cual se debe objetivar para extraer un significado del hecho o fenómeno (Zapata y Sánchez, 2011).

7.2 Tipo de estudio

El caso como estrategia de investigación ha sido abordado desde diferentes disciplinas y para diversos usos. Aquí es importante no confundir estudio de caso con la historia, el trabajo, el método o el informe de casos. A continuación, se presenta diferentes conceptos de estudio de caso y después se expondrá el tipo de estudio de caso utilizado en este trabajo.

El estudio de caso, de acuerdo con Stake (1999), “es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes.” (p.11). Otro concepto sobre el estudio de caso lo da Galeano Marin (2018) “es una estrategia de investigación global que involucra... todos los momentos del proceso de investigación” (p. 85). La misma autora añade, “implica marcos más específicos y formas particulares de presentación de los resultados” (p. 85). Por último, Simons plantea que el estudio de caso es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado (objeto)... se basa en la investigación científica, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas” (p.42)

De esta manera se puede observar como para cada uno el estudio de caso tiene diferentes significados, para algunos es una manera específica de hacer investigación, mientras que para otros es integra métodos cualitativos y cuantitativos. Para esta investigación se concibe el estudio de caso como “estrategia de investigación con la cual se explora un caso elegido, en función de la información de la información que pueda aportar para la comprensión de determinadas dinámicas en un momento y lugar específico” (Herrera Kit, Isaza y Macias, 2018, p. 427).

Haciendo énfasis en el componente cualitativo se puede decir que “el estudio de caso cualitativo valora las múltiples perspectivas de los interesados, la observación de las circunstancias y la interpretación del contexto (Simons, 2009, p. 21 -22).

7.3 Técnica de investigación

En esta investigación se utilizaron dos técnicas de investigación: la entrevista y el análisis documental. En relación con la entrevista se adopta el concepto planteado por Kvale (2011) que concibe la entrevista como “una forma específica de conversación en la que se genera conocimiento mediante la interacción entre un entrevistador y un entrevistado” (p. 19). La entrevista como técnica de investigación tiene diferentes variantes y tipos, entre los que se “encuentra estructurada o no estructurada, individuales o de grupo, con base en un supuesto teórico (feminista, posmoderna o conductual) o con base en un propósito (historia oral o biográfica)” (Paramo, 2017, p. 120).

En este apartado no se profundizará en los detalles de cada una de las variantes, sino que ira directamente hacia la selección realizada en este estudio. El tipo de entrevista seleccionada en esta investigación es la semi estructura, o lo que algunos autores llaman entrevista estandarizada no estructurada (Valles, 2002). Esta consiste en la utilización de guía de preguntas, pero dejando la posibilidad de realizar preguntas que no encontraban listadas.

Para el estudio se realizaron seis entrevistas a académicos, funcionarios de la alcaldía de Cali y jóvenes pertenecientes a la plataforma municipal de juventudes, esta selección se hizo de esta manera para recoger diferentes perspectivas de la formulación de la política pública de juventud, a continuación, se presenta los participantes de las entrevistas:

Tabla 3. Actores entrevistados

#	Entrevistado
1	Integrante de la Plataforma Municipal de Juventudes
2	Integrante de la Plataforma Municipal de Juventudes
3	Investigador en políticas públicas de juventud
4	Profesional de la Secretaria de Bienestar Social
5	Coordinadora de juventud de la Secretaria de Bienestar Social
6	Profesional de la Secretaria de Bienestar Social

Fuente: Elaboración propia

El análisis documental se utilizó como un elemento adicional para identificar el proceso de toma de decisiones en la formulación de la política pública de juventud. El tipo de documentos que se examinaron aquí fueron documentos institucionales, estos son: documentos producidos por organizaciones o individuos en un contexto institucional, o en la parte institucionalizada de su vida (Corbetta, 2010).

El siguiente grafico presenta la forma en que cada una de las partes se concatenaron para esta investigación:

Figura 3. Relación entre enfoques, estrategias y técnicas



Fuente: Galeano Marín (2018)

8. Resultados

8.1 Antecedentes institucionales de la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali.

A partir de la constitución de 1991 se establece un reconocimiento institucional a los derechos de la población joven, en particular desde la óptica de lo juvenil. Este panorama impulso a las entidades territoriales a que crearan políticas públicas de juventud. En el caso de Cali hubo tres intentos durante los años de la década de los 90' y principios de los 2000', sin embargo, solo logro materializarse hasta el año 2006.

El primero intento de formular una política pública de juventud en Santiago de Cali ocurrió durante el periodo de gobierno de German Villegas (1990 – 1992). Este proceso fue liderado por la secretaria de Programas Especiales de la Alcaldía y con el acompañamiento de organizaciones internacionales, además contó con la participación de algunos representantes juveniles (Santa Sepúlveda, 2012). El fracaso de este proceso, según Forero (2009), se dio por la falta de voluntad del gobierno municipal o del Consejo de la ciudad para ratificarla a través de un acto administrativo.

El segundo intento se dio en el gobierno de Ricardo Cobo en el año 1998 y fue liderado por la misma administración municipal debido al impulso de la recién promulgada ley de juventud de 1997. De acuerdo con Santa Sepúlveda (2012) el proceso liderado por la secretaria de Bienestar Social y la consejería de paz convocaron a diferentes jóvenes y organizaciones juveniles para que participaran del proceso de formulación de la política pública. Finalmente,

igual al anterior intento la formulación de la política pública de juventud no se pudo concretar debido a la falta de voluntad por parte de la administración municipal, en especial, lo perturbó el cambio de gabinete en el año 2000 que no continuó con el proceso (Forero; 2009; Santa Sepúlveda, 2012).

El tercer intento de formular una política pública de juventudes en Cali se desarrolló durante el periodo de gobierno de John Maro Rodríguez (2001 – 2004). En esta oportunidad la iniciativa fue financiada por cooperación internacional y apoyada por la Gobernación del Valle, la Sociedad de Mejoras Públicas y otras organizaciones no gubernamentales. Ese proyecto se denominó “Cali Habla Joven” y retomaba la propuesta de política pública desarrollada en el gobierno anterior, añadiéndole un nuevo diagnóstico y un plan operativo de juventud (Santa Sepúlveda, 2012). Al igual que las veces anteriores su fracaso radicó en la falta de apoyo por parte de la administración municipal, un apoyo que se tradujera en la institucionalización del proceso de formulación a la instauración de la política pública (Forero, 2009).

La primera política pública de juventudes en Santiago de Cali surge en el año 2006 a través del decreto municipal No. 245, bajo la administración del alcalde Apolinar Salcedo. Esta política sustentada en la ley 375 de 1997 tenía como fin “la promoción, protección, restitución, y garantía de los derechos humanos de los y las jóvenes en función de su ejercicio efectivo, progresivo y sostenible, mediante la ampliación de las oportunidades y el fortalecimiento de las potencialidades individuales y colectivas” (Concejo de Cali, 2006).

La política de juventud se encontraba estructurada en dos componentes: primero, el marco general, en el cual se detallaba el objetivo, principios, dimensiones y enfoque. El segundo es el marco estratégico, aquí se detallaban las líneas de acción de la política pública; en este caso las líneas establecidas fueron: 1. Derechos civiles y políticos; 2. Derechos económicos, sociales

y culturales; y 3. Derechos colectivos. El objetivo de estos lineamientos era establecer las estrategias, los alcances y los objetivos de la política pública de juventud de Santiago de Cali.

Ahora, la creación del Sistema Municipal de Juventudes de Santiago de Cali se realizó a través del acuerdo municipal No. 226 en el año 2007, teniendo como objetivo generar la articulación del:

Conjunto de instituciones, dependencias, organizaciones, grupos y personas del sector público y privado que realizan trabajo con los jóvenes y en pro de la juventud, para la definición y desarrollo de las políticas públicas de juventud, conforme al artículo 18 de la ley 375 de 1997 (Acuerdo 226, 2007).

Dicho acuerdo municipal establecía las instancias y roles del Sistema Municipal de Juventudes, el cual estaba compuesto por tres instancias “cuya misión fundamental es la concertación, definición y desarrollo integral de las políticas de juventud” (Acuerdo 226, 2007). Estas instancias debían tener en cuenta la integración de los diferentes niveles de gobierno, la transversalidad de la política de juventud y la participación ciudadana en todo el proceso de la gestión pública.

Las tres instancias eran: la Mesa de Trabajo Conjunto en Juventud de Santiago de Cali, el Foro Permanente en Juventud, y el Consejo Municipal de Juventud. Finalmente, el acuerdo municipal fijaba la creación de una Oficina de Juventud para la atención de esta población y la elaboración del plan local de desarrollo juvenil.

En el año 2013, la Alcaldía de Santiago de Cali firma un convenio interadministrativo con el Instituto de Prospectiva de la Universidad del Valle para la evaluación y ajuste de la política pública de juventud, debido a los cambios normativos que se introducen en el año 2013

con la entrada en vigor del Estatuto de Ciudadanía Juvenil. El contrato con el Instituto de Prospectiva tenía como finalidad evaluar la política pública de juventud en el periodo 2006-2013, realizar ajustes o actualizar los lineamientos (proyecto de acuerdo municipal) de la política pública de juventudes y formular un plan indicativo, el cual se denominó plan decenal de juventud (Alcaldía de Cali, 2013; 2014).

En la evaluación realizada se encontraron varios hallazgos en torno a la formulación e implementación de la política pública de juventud durante el periodo 2006 – 2013, a continuación, se presentará lo encontrado de acuerdo con el informe final de evaluación (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2014) y al artículo de (Otálvaro y Vergara, 2016):

En primer lugar, el proceso de formulación no contó con la participación de los y las jóvenes, es decir no tuvo en cuenta la población a la cual iba dirigida la política. Este hecho permite observar la prevalencia de un enfoque arriba hacia abajo en la formulación. Esto no quiere decir que los jóvenes no hayan jugado un papel importante en el agendamiento de la política pública de juventudes, como lo señalan (Santa Sepúlveda, 2012) y Forero (2009), sino que el proceso de diseño privilegió la mirada técnica, sin tener en cuenta la voz de los jóvenes.

En segundo lugar, se encontró un débil conocimiento, apropiación e implementación de la política pública de juventudes, de acuerdo con Otálvaro y Vergara (2016), los jóvenes y los funcionarios públicos entrevistados desconocen la política pública, además tienen la idea de que está, solo es responsabilidad de la Secretaria de Bienestar Social, en lugar de ser un instrumento transversal a toda la Alcaldía. Además, las personas entrevistadas manifestaban las limitaciones financieras y de personal para atender a toda la población juvenil de la ciudad y la complejidad de las problemáticas que enfrenta este grupo poblacional.

En tercer lugar, se halló que “los programas y proyectos de las diferentes dependencias no se alinean con la política de juventudes, ni se articulan y coordinan entre sí” (Otálvaro y Vergara, 2016). De acuerdo con el informe de la evaluación, esto se debe “por la subordinación de cada secretaría al cumplimiento de indicadores específicos y al hecho de no partir de la realidad juvenil para articular una respuesta organizada, sistemática y de largo plazo” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2014); sumado a la falta de continuidad en los procesos por los cambios de gobiernos, lo cual no permite consolidar acciones a largo plazo y de alto impacto.

En cuarto lugar, la evaluación evidenció la inexistencia de espacios o instancias de concertación entre los diferentes actores que trabajan en pro de la juventud. Por último, en quinto lugar, se halló la ausencia de acciones o ejercicios tendientes al control social por parte de la población juvenil.

A pesar de los esfuerzos realizados y de contar con los documentos requeridos (documento técnico, proyecto de acuerdo y exposición de motivos), además de los trámites de validación con Departamento de Hacienda, Departamento Jurídico y Departamento de Planeación, no se logró ajustar la política pública de juventudes de Santiago de Cali en el periodo de gobierno 2012 – 2015, debido a orden administrativo y agenda de gobierno con el Concejo de Cali (Alcaldía de Cali, 2019).

8.2 Perspectivas de los actores clave en los procesos de toma de decisiones para la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali de 2019.

En este capítulo se expondrán los ejercicios de agendamiento y formulación de la política pública de juventudes realizado por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali. La información

utilizada en este apartado es de los documentos oficiales y de las entrevistas realizadas a los actores claves.

El proceso de agendamiento inicia en el año 2017 cuando se decide por iniciativa de los integrantes de la plataforma municipal de juventudes de Santiago de Cali crear la mesa permanente para la socialización, ajuste, evaluación y monitoreo de la política pública de juventud. Los integrantes de la Plataforma Municipal de Juventudes concuerdan que inician con dos objetivos, en primer lugar, actualizar la política pública de juventud para que sea acorde a sus necesidades y contextos, en segundo lugar, para realizar veeduría a las acciones realizadas por la alcaldía en materia de juventud o que van dirigidas a la población joven.

A nivel institucional se contaba con un equipo de juventud de la Subsecretaria de Poblaciones y Etnias adscrita a la Secretaria de Bienestar Social de la Alcaldía. De acuerdo el decreto 516 de 2016 esta es la dependencia encargada de “liderar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y lineamientos para los diferentes grupos poblaciones...” (artículo 127). Sin embargo, en ese momento, de acuerdo con los funcionarios y los jóvenes entrevistados, la administración municipal estaba enfocado en la intervención social de jóvenes a nivel territorial, además de coordinarse junto a otros organismos y dependencias las acciones gubernamentales que iban dirigidas a jóvenes.

Durante el año 2017 el proceso fue de aprendizaje y articulación tanto por parte de la Alcaldía como por parte de la Plataforma de Juventudes. Por una parte, fue de aprendizaje porque tanto los jóvenes como los funcionarios aprendieron sobre el funcionamiento de la norma y de otras experiencias de políticas públicas de juventud en el país. Por otra parte, fue de articulación porque se dinamizó la mesa interinstitucional de juventud, que tiene como principal

función la articulación de las diferentes dependencias y organismos de la Alcaldía para el cumplimiento de la política pública de juventudes.

En ese mismo año se propone por parte de la Plataforma de Juventudes y los funcionarios socializar la ley de juventud y el proceso de formulación de la política pública de juventud del 2013 para incentivar la participación de los jóvenes en el proceso (Alcaldía de Cali, 2017a). Se realizaron tres encuentros (oriente, sur – oeste y centro – norte) que contó con la participación de 298 personas (Alcaldía de Cali, 2017b; 2017c).

Sobre el proceso de formulación de la política pública de juventud del año 2013 se puede identificar dos visiones diferentes, por una parte, la Plataforma de Juventudes veía este proceso como un antecedente para iniciar un nuevo proceso de formulación de la política pública de juventud, mientras los funcionarios entendían que el proceso de 2013 era el inicio y lo que estaban haciendo era su continuación. Se vera la importancia de esta situación en el siguiente capítulo.

En el año 2018 es el momento de atascamiento del proceso de formulación de política pública. Esto se dio debido a situaciones internas de la plataforma municipal de juventudes, en palabras de investigador, “la participación juvenil en Cali es débil ya que hay mucha organización y poca movilización, lo cual no permite hacer acciones de largo plazo o de alto impacto”. Por otro lado, hubo diferencias entre los jóvenes y los funcionarios de la alcaldía por la falta de cumplimiento con el proceso de la política pública de juventud, ya que se había iniciado una fase, pero no se tenía certeza en que iba terminar.

Esta situación se formó porque la formulación o actualización de dicha política pública no se encontraba incluida como meta del plan de desarrollo, en otras palabras, nada obligaba a la

alcaldía a cumplir con un objetivo que no se había propuesto. De este modo, la correcta formulación de la política pública dependía exclusivamente de la voluntad o apoyo institucional por parte de la alcaldía. Esta situación puede hacer recordar los primeros intentos de formulación de la política pública de juventud que se dieron en Cali, en el cual se iniciaba un proceso, pero no se lograba institucionalizar.

En definitiva, durante el año 2018 el proceso se detuvo, aunque siguieron los jóvenes y los funcionarios articulados en otros temas, aunque en un ambiente de desazón (Alcaldía de Cali, 2018). Esta situación se puede describir en palabras de los jóvenes: “se trató por diferentes medios de agendar una reunión entre la plataforma y el secretario para discutir sobre el tema y ver posibles soluciones, pero al final no se logró”.

A finales de 2018 se dieron cambios en el gabinete municipal, entre esos, el cambio del secretario de Bienestar Social y algunos integrantes del equipo de juventud (El país, 2018). Con la llegada de nuevos funcionarios se retoma la formulación de la política pública de juventudes, por voluntad expresa de la secretaria de bienestar social, en palabras de la coordinadora de juventud: “la secretaria hablo con el alcalde para que apoyara la formulación la política pública, porque no estaba en la agenda”.

A partir del apoyo institucional se designa a todo el equipo de juventudes a trabajar en la formulación de la política pública y se comienzan las actividades respectivas a encuentros reuniones y articulación dentro de Alcaldía como los espacios de participación (Alcaldía de Cali, 2019a). A continuación, se detalla todo el proceso de formulación de la política pública de juventud:

Tabla 4. Acciones desarrolladas en el proceso de formulación de la política pública de juventudes

Año	Acciones y decisiones
2017	- Se da la creación de la mesa permanente para la socialización, ajuste, evaluación y monitoreo de la política pública de juventud por parte de la plataforma municipal de juventudes. - Se realizan los tres eventos de ciudad para socializar el proceso de formulación de la política pública de juventudes.
2018	- El proceso de formulación de la política pública de juventud se estanca debido a faltas de claridades de la alcaldía y por situaciones internas de la plataforma municipal de juventudes. - Se genera desacuerdos entre la plataforma municipal de juventudes y la alcaldía de Cali, debido a la falta de apoyo institucional.
2019 Enero - Abril	- Cambio de gabinete de la alcaldía y en el equipo de juventud de la secretaria de bienestar social. - Inicio del proceso de la formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali. - Se designa al equipo de juventud de la Secretaria de Bienestar Social formular la política pública de juventud. - Se formula la primera versión de la política pública en base al proceso de formulación realizado por el Instituto de Prospectiva en el año 2013. - A partir de ese documento se realizaron 6 mesas temáticas de acuerdo con los ejes de la política pública de juventud que contaron con la

	participación de jóvenes y organizaciones juveniles para discutir y hacer aportes a la política pública (Alcaldía de Cali, 2019b) - Se desarrollaron 2 reuniones de la mesa interinstitucional de juventud integrada por los organismos y dependencias de la alcaldía y representantes de algunas organizaciones juveniles para definir las acciones. - Se realizaron reuniones bilaterales entre la secretaria de bienestar social y los diversos organismos y dependencias para definir las acciones y metas del plan de acción de la política pública - Se realizaron 18 mesas de socialización y discusión durante sobre la política pública de juventudes (Alcaldía de Cali, 2019c). - Se presenta el documento de política pública de juventud para los avales correspondientes por jurídica, hacienda y planeación.
--	--

Fuente: Elaboración propia basado en Concejo de Cali (2019) y entrevistas.

8.3 Análisis los ejercicios de toma de decisiones para la formulación de la política pública de juventudes de Santiago de Cali de 2019.

En este capítulo se expondrán el análisis de los ejercicios de toma de decisiones de la política pública de juventud de Santiago de Cali a través del marco teórico presentado. En un primer momento se analizará los hallazgos encontrados en las perspectivas de los entrevistados y el contexto institucional por medio de esquema analítico. En un segundo momento, se realizará un ejercicio analítico de comprobación empírica del enfoque incremental a través de los planes de desarrollo territorial y de las reglas institucionales de la Alcaldía. Todo esto permitirá

aproximarnos al análisis descriptivo de la política pública de juventudes a través del modelo incremental de toma de decisiones.

El esquema analítico del marco incremental diseñado en este estudio está compuesto por tres elementos: límites cognitivos, pragmatismo y los acuerdos como resultado de la interacción social. Del conjunto de esto saldría el ajuste incremental. A continuación, se presenta la aplicación del modelo analítico y a partir de lo encontrado en el proceso de formulación de la política pública de juventudes.

Tabla 5. Encuadre entre el marco analítico y la formulación de la política pública de juventudes de 2019

Elemento analítico	Hallazgo
Límites cognitivos	- Falta de tiempo y recursos financieros para la formulación de la política pública.
Actores	- La Plataforma Municipal de Juventudes y la Alcaldía de Cali tenían ideas opuestas sobre cómo debería realizar el proceso de formulación de la política pública de juventud del año 2019.
Acuerdos (interacción social)	- Retomar el proceso de formulación de la política pública realizado en 2013 como parte del proceso de formulación de la política pública de juventud del año 2019.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con Lindblom (1992) el proceso decisorio tiene en cuenta los límites cognitivos, que en la administración pública se traducen en recursos, tiempo e información. En el caso de la política pública de juventud los límites fueron el tiempo y los recursos económicos disponibles. El primero porque la secretaria de Bienestar Social ingresó al gabinete en noviembre de 2018, faltando solamente un año para el cambio de gobierno. Esto sin contar la agenda de gobierno y los tiempos de los periodos de sesiones del Concejo Municipal de Cali, ya que se pretendía ratificarlo por medio de acuerdo municipal. El segundo fueron la falta de recursos económicos disponibles, ya que la formulación de la política pública de juventud no se encontraba inscrita en el plan de desarrollo y tampoco hacía parte de un proyecto de inversión pública.¹¹

En relación con los actores, este se puede identificar en dos intereses contrapuestos. Por una parte, la Plataforma Municipal de Juventudes quería que se hiciera un proceso similar al de 2013, es decir comenzar un proceso de formulación desde el inicio, lo cual implicaba más tiempo y recursos económicos. Por su parte, la Alcaldía quería aprovechar el proceso y los insumos técnicos que se habían realizado por la administración pasada, ya que no se contaba con los recursos necesarios para cumplir con las expectativas de los jóvenes.

A su vez, los acuerdos en el proceso decisorio de la política pública de juventud se dieron entre la Plataforma Municipal de Juventudes y la Alcaldía de Cali, al ponerse de acuerdo en formular la política pública de juventud partiendo del proceso de formulación del año 2013.

¹¹ En la administración pública en Colombia la inversión pública se realiza a través de la metodología de proyectos. En el caso de Cali cada entidad u organismo de la alcaldía realiza un proyecto y lo inscribe en el banco de proyectos del Departamento Distrital de Planeación, este organismo se encarga de la viabilidad, seguimiento y evaluación.

En palabras de la coordinadora de juventud: “no se podía desaprovechar la oportunidad de formular la política pública ya que se contaba con voluntad por parte de la Alcaldía”. Esto también muestra que “la gran mayoría de las decisiones complejas se toman basándose en el impulso de una o más personas que plantean el problema y/o formulan la propuesta inicial de solución” (Dente y Subirats, 2015, p. 190). En la perspectiva de los actores esta oportunidad se veía como la única salida para contar con una política pública actualizada.

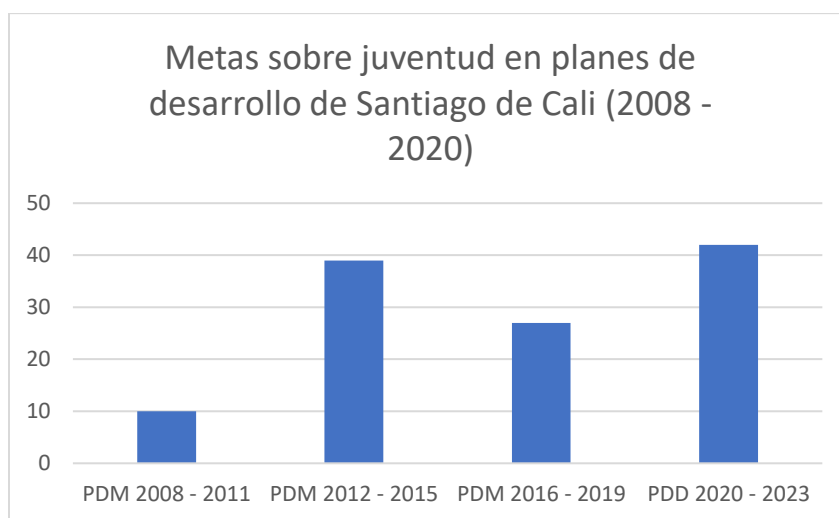
En conclusión, se puede ver como el esquema analítico incremental de políticas públicas se aplica al caso y muestra cierta aproximación a lo que plantea la perspectiva teórica de Lindblom (1992). Dado que hay unos límites cognitivos identificables como son la falta de tiempo y de recursos económicos, unos actores con intereses diferentes, en este caso la plataforma municipal de juventudes y la Alcaldía de Cali (iniciar de cero versus retomar lo realizado), pero que llegan a un acuerdo, este es formular la política pública de juventud con la condición de crear la mayor cantidad de espacios de participación posible para que otros jóvenes participen. A continuación, se intentará demostrar el incremento marginal que hubo en la formulación de la política pública de juventud del año 2019.

En este apartado se hace un ejercicio comparativo como ejercicio analítico de comprobación de los planteamientos del modelo incremental. En el cual se establece que la mejor decisión es la que se mueve solo un poco del estatus quo. Entre plan de desarrollo del gobierno de Maurice Armitage (2016 – 2019) y el plan de desarrollo de Jorge Iván Ospina (2020 – 2022), además se tendrá en cuenta la política pública de juventud de Santiago de Cali del año 2019. Todo esto permitirá demostrar que hubo un incremento marginal entre un gobierno y otro.

El ejercicio comparativo se realizó a partir de las metas de cada plan de desarrollo, específicamente las metas dirigidas a jóvenes. En consecuencia, se identificaron las metas que

contuvieran las palabras de juventud, juventudes, joven, jóvenes, NNAJ, adolescentes o estuviera en un rango de años dentro de la edad de juventud (14 a 28 años). Es importante aclarar que en el plan de desarrollo actual (2020 – 2022) ya contiene una alineación entre las metas y las políticas públicas vigentes, algo que no sucedía en los planes de desarrollo anteriores. Así que se muestra como metas de juventud en el plan de desarrollo del periodo 2020 – 2022 fueron realizadas por el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Cali.

Figura 4. Metas sobre juventud en los planes de desarrollo 2008 – 2020.



Fuente: Planes de Desarrollo 2008 – 2011; 2012 – 2015; 2016 – 2019; 2020 - 2023

En la anterior figura (3) se observa una trayectoria histórica de las metas sobre juventud en cuatro periodos de gobierno. En el gobierno de 2008 – 2011 hubo 10 metas sobre juventud, mientras en el periodo de gobierno de 2012 – 2015 había 39 metas; en el siguiente periodo de gobierno se designaron 27 metas sobre juventud en el plan de desarrollo, por último, en el actual plan de desarrollo hay un incremento hacia 42 metas sobre juventud. Es decir que entre el gobierno de Maurice Armitage y Jorge Iván Ospina hay diferencia de 15 metas. En relación con

la política pública de juventud el plan de desarrollo 2020-2022 estaría cumpliendo con 22 metas de 62.

Es importante mencionar dos claridades en este ejercicio no se incluyen lo que se denomina metas o indicadores integrales (llamados por la administración municipal metas “sombrilla”), ya que esos abarcan una gran cantidad de poblaciones y sectores, por lo cual no permite ver las acciones específicas sobre juventud¹².

que algunas de las metas del presente plan de desarrollo que fueron alineadas como metas de la política pública de juventud, no se ve tan clara su relación con el plan de acción de la política de juventud ni con los temas o las causas de los jóvenes, como se puede ver en la tabla #5:

Tabla 6. Metas del plan de desarrollo 2020 – 2022 que no concuerdan con los temas juveniles

#	Meta del plan de desarrollo alineada con la política pública de juventud de Cali	Responsable
1	Ecoparque Pance incluido en la estructura ecológica distrital y adecuado ambiental y paisajísticamente.	DAGMA
2	Humedales con planes de manejo ambiental o planes de acción en ejecución.	DAGMA
3	Política Pública de Ética Inter especie y Protección Animal, adoptada.	DAGMA

¹² El problema de los indicadores “sombrilla” en la implementación de proyectos para poblaciones en el sector público se debe a la dificultad para identificar a los beneficiarios. Un ejemplo de esto son los registros de los proyectos que no cuenta con criterios de identificación como edad, pertenencia étnica, nivel socio económico, entre otros.

4	Redes para la vigilancia e identificación de amenazas socio naturales generadoras de riesgo, fortalecidas y en funcionamiento.	DAGMA
5	Trámites y servicios, automatizados	DATIC
6	Longitud de fibra óptica de Red Distrital Integrada – REMI, operando.	DATIC
7	Equipamientos inteligentes operando.	DATIC

Finalmente, se abordará el tema de las reglas institucionales como un argumento adicional para demostrar el incremento marginal en la política pública de juventud de 2019. En las entrevistas realizadas tanto a los funcionarios como a los jóvenes se encontró que no había espacio para proponer acciones diferentes a las que ya estaban incluidas en el plan de desarrollo del gobierno de Maurice Armitage. Esto según ellos se debía a la orientación dada por el Departamento Administrativo de Planeación, organismo encargado de la planificación en la ciudad, que indicaba que la formulación de la política pública debía seguir una hoja de ruta establecida por ellos. Esa hoja de ruta se denomina “Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali”.

De acuerdo con las pautas dadas por este organismo para la formulación de las políticas públicas en el distrito de Cali se debe alinear las acciones del plan de acción de las políticas públicas con las fichas de los proyectos de inversión actuales. El argumento que dan es que se debe asegurar la financiación de las acciones definidas en la política pública, ya que, si no se hace así, de entrada, estarían desfinanciadas. Esta visión prescriptiva se evidencia en este párrafo:

“Ahora, en el deber ser del ejercicio de la gestión pública, el plan de acción de una política pública debe reformularse para cada periodo de gobierno. Esto con el propósito de articular los indicadores de la política con los indicadores del Plan de Desarrollo, por lo que en el proceso de formulación de este último se debe conocer el avance de la política en la solución de las temáticas que la integra para decidir la continuidad de las líneas de acción o su modificación con base en los resultados de la evaluación de política y la actualización del diagnóstico” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019, p. 82)

Este tipo de reglas institucionales de obligatorio cumplimiento, aunque permite la sostenibilidad las acciones contempladas en los planes de acción de las políticas públicas, no permiten la innovación o la inclusión de propuestas que no estén relacionadas con lo ya instituido. Razón por la cual el mayor avance que puede existir es de tipo incremental.

Es importante mencionar otros argumentos para el análisis de los ejercicios de toma de decisión en la formulación de la política pública de juventudes en el año 2019. A continuación se menciona algunos relacionados con la institucionalidad de juventud, la falta de herramientas para la atención a jóvenes y la baja movilización por parte de los movimientos juveniles en comparación a otras experiencias de políticas públicas de juventud en Cali.

Las dificultades para la formulación e implementación de las políticas públicas de juventud es una situación que ocurre a nivel nacional. Esto se debe a que la ley 1622 de 2013 y 1885 de 2018 establece unos parámetros generales, sin embargo, no tiene una directriz para la operacionalización de la política pública a nivel nacional y territorial, solo se establece el sistema nacional de juventud. Lo anterior se evidencia en tres aspectos: a) no se contaba con la política pública nacional de juventud; b) baja información estadística sobre juventud en Colombia; c) no

hay articulación entre las entidades que trabajan por la juventud (sistema nacional de bienestar familiar vs. sistema nacional de juventud, Colombia Joven vs. ICBF, etc).

En relación con lo anterior se identifica la falta de herramientas para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de juventud, además de profesionales especializados como se mencionó anteriormente. Desde el gobierno nacional a través de la consejería presidencial para la juventud (Colombia Joven) se les transfiere la responsabilidad a las entidades territoriales de contar con una política pública de juventud, sin embargo, no se brindan las capacidades técnicas, administrativas o financieras para que esto se lleve a cabo.

Por último, se identifica la baja movilización social por parte de los movimientos juveniles alrededor de la política pública de juventudes en el año 2019, situación reconocida por parte de los integrantes de la plataforma municipal de juventudes y que se comienza a evidenciar en el trabajo de Otalvaro y Vergara (2016) sobre la evaluación de la política pública de juventudes del año 2013, estos últimos argumentan tres razones para que se de esta situación, en primer lugar, el desconocimiento sobre el funcionamiento del estado, los mecanismos de participación y la política pública de juventud. En segundo lugar, por la desconfianza a los procesos organizativos juveniles y la apatía de los y las jóvenes hacia a los espacios de participación institucionales. En tercer lugar, hay una ausencia de ejercicio de control social sobre la política pública de juventud por parte de la población juvenil.

Esto es un elemento diferenciador a otras experiencias de formulación de política pública de juventud que ha tenido Cali en su historia más reciente, ya que por lo general estas iniciativas eran lideradas por los movimientos juveniles. En el caso del año 2019 hubo una baja apropiación por parte de los y las jóvenes, en comparación a las experiencias anteriores, a pesar de eso, lo que hicieron permitió que impulsar la formulación de la política de juventud.

9. Conclusiones

Este capítulo se presentan las conclusiones del presente trabajo. En primer lugar, se muestran los hallazgos de la investigación, después el aporte de lo realizado a la literatura que aborda el problema de investigación, luego las implicaciones del estudio y finalmente los pasos a seguir: lo que se podría investigar a partir de lo encontrado.

En el desarrollo de esta investigación se realizó una caracterización sobre el proceso de formulación de la política pública de juventud de Santiago de Cali. Esto permitió evidenciar una ruptura en el proceso normal de formulación de una política pública, ya que en la lógica prescriptiva que tiene la administración pública alineada con el ciclo de política pública, la ruta debería ser: identificación del problema, formulación, toma de decisión, implementación y evaluación. Sin embargo, no sucedió de esa manera debido a la ruptura entre la fase de formulación y de toma de decisión o ratificación, dejando el documento técnico sin validez jurídica. La situación anterior no es novedosa para las políticas públicas de juventud en Cali, como se pudo observar a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 se intentó en tres ocasiones formular una política pública de juventud para la ciudad, pero todas ellas fallaron.

En este sentido, el análisis de la toma de decisiones en la política pública de juventud de Cali permite identificar que los problemas relacionados sobre su puesta en marcha están relacionados con la falta de apoyo institucional. Debido a esto es que se hace imperativo la participación juvenil para el sostenimiento de la política pública de juventud, ya que parece ser que hay una correlación entre la participación juvenil y la política de juventud. Es decir, una débil participación estará sucedida por una política pública débil o inexistente.

La perspectiva incremental permite dilucidar tres elementos claves en la política pública de juventud, en primer lugar, exponer las limitaciones que tiene el contexto institucional para realización la formulación, en segundo lugar, reconocer los intereses de los actores clave, esto no quiere decir que los actores no tengan más intereses que los expuestos en este estudio, pero sí que estos fueron los que permitieron llegar a un acuerdo, y en tercer lugar, identificar el acuerdo que dio la posibilidad para la formulación de la política.

Igualmente, el ejercicio comparativo entre el plan desarrollo del periodo 2016-2019 y el plan de desarrollo 2020 -2022 permite observar que el incremento fue marginal, debido a que solo hubo una diferencia de 15 de metas sobre jóvenes entre un plan y otro, sin contar la dudas que generan siete metas del actual plan de desarrollo, dado que su objeto no se encuentra alineado directamente con jóvenes. De igual forma, la alineación del plan de acción de la política pública de juventud con el plan de desarrollo 2020 – 2022 no es satisfactoria, dado que solo se está cumpliendo con 22 acciones de 62 que tiene dicho plan.

Dicho esto, se puede afirmar, de forma similar a los críticos del incrementalismo, que el tipo de soluciones producto de una decisión incremental pueden ser viables en sociedades estables o cuando los antecedentes de la política pública son satisfactorios para la población objetivo. En el caso de Cali esas no eran las condiciones, ya que es una ciudad con un contexto social, económico y político complejo debido a las situaciones de desigualdad social y violencia. El antecedente de la política pública tampoco era la mejor opción, sin embargo, había recomendaciones dadas por la evaluación de la política pública de juventud del año 2006, que se esperaban fueron incluidas, pero no se tuvieron en cuenta al momento de la formulación de la actual política pública.

Así mismo es necesario exponer que este estudio tuvo un alcance limitado, ya que otro elemento que se podría incluir en el análisis financiero de las metas del plan de desarrollo y el análisis de contenido de las fichas de los proyectos de inversión. En el caso del presupuesto de inversión del plan de desarrollo no se puede realizar el análisis debido a que el actual plan de desarrollo está todavía en curso y el cumplimiento de dichas metas solo se puede ver en el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI). En el caso del análisis de contenido de las fichas de los proyectos de inversión sobre juventud nos llevaría a utilizar otros tipos de modelos o perspectivas teóricas que se fundamentan en los relatos y discursos.

El aporte a la literatura del campo de las políticas públicas realizado por esta investigación se encuentra en el diseño del esquema analítico del modelo incremental para el análisis de políticas públicas. Este se realiza debido a que en el proceso de indagación sobre la aplicación de esta perspectiva no se encuentra disponible uno en la literatura en español.

Por último, en futuras investigaciones se podría estudiar el contenido que tienen las políticas públicas de juventud, un área que está pendiente en Cali. En este estudio se analizaron las metas sobre juventud en los planes de desarrollo, pero se podría ir más allá analizando la implementación de la política pública. Otra línea de investigación podría ser el análisis de la juventud en la agenda pública, ya que pareciera que tiene una presencia inestable. De igual modo se podría estudiar la definición del problema en políticas públicas de juventud, ya que pareciera que no logra abordar las problemáticas de los jóvenes.

Se debe fortalecer la institucionalidad para la atención a jóvenes por parte de la Alcaldía de Cali y demás entidades encargadas. Los aspectos que se deben fortalecer son las capacidades técnicas y de financiación. Las primeras están relacionadas al acceso a la información y herramientas necesarias para responder a las necesidades y demandas de las juventudes de la

ciudad, en temas como por ejemplo la prevención de violencia social y de género, acceso a educación superior, generación de empleo y reducción de la pobreza. El segundo corresponde al acceso a recursos financieros tanto a nivel nacional e internacional para llevar a cabo estos programas sociales.

Un ejemplo de lo anterior, que se menciona recurrentemente por los y las entrevistadas, es los escasos espacios con los que cuentan las juventudes para el desarrollo de sus actividades. Según ellos anteriormente se contaba en la ciudad con las casas de la juventud, sin embargo, en el gobierno de Rodrigo Guerrero estos espacios cambiaron su razón social y pasaron a ser centros de integración social (CIS), de esta manera ya las juventudes no tenían la prioridad en la utilización de estos sitios, sino que lo compartían con las diferentes poblaciones y sectores comunitarios. Los y las jóvenes relatan que con este cambio se encuentran con trabas para hacer uso de los espacios o algunos desconocen que pueden acceder a ellos, debido al trámite administrativo.

Así mismo se debe fortalecer la participación juvenil en dos ámbitos, por una parte, en los espacios de participación y por otra en las formas de participación. El primero está relacionado con el fortalecimiento de espacios institucionales e instituyentes, dentro de los espacios institucionales están los establecidos por el sistema nacional de juventud entre los que se encuentran consejos de juventud, plataforma de juventud, asamblea de juventudes, etc. y los espacios instituyentes son los espacios creados por las juventudes de forma autónoma, algunos ejemplos son la mesa afro juvenil, red multicolor, plataformas locales de juventud, entre otros. En segundo lugar, se debe fortalecer las diferentes formas de participación juvenil, tanto formales como informales, a nivel individual y colectivo. Una crítica constante es que no se

fortalece la participación de manera individual y tampoco se reconoce las diversas formas de participación juvenil como el activismo digital, culturas urbanas, entre otros.

Finalmente, se puede establecer, de acuerdo con los actores entrevistados, que las problemáticas juveniles no se encuentran dentro de la agenda pública por parte de los tomadores de decisión debido al desconocimiento o la poca importancia que le dan a la población. Esto es preocupante porque existe evidencia sobre la necesidad de invertir en juventud para el aprovechamiento del bono demográfico, en pocas palabras al invertir en juventud se esta apostando al desarrollo de toda la sociedad (UNFPA, 2016). El principal argumento que se da para no priorizar la juventud son las visiones adulto-céntricas que consideran que las personas adultas son superiores a otras generaciones. La principal recomendación para la formulación de políticas de juventud es incluir un enfoque de justicia intergeneracional. Ya no se trata solamente de poner a dialogar o de trabajo conjunto entre personas de diferentes generaciones, sino de enfocarse el desarrollo sostenible para las diferentes generaciones.

10. Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2015). El concepto de política pública. En J. I. Cuervo Restrepo (Ed.), *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp. 35–86). Universidad Externado de Colombia.

Alcaldía de Cali. (15 de noviembre de 2017a). Cali contará con política pública de Juventud. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/137211/cali-contara-con-politica-publica-de-juventud/>

Alcaldía de Cali. (14 de diciembre de 2017b). Bienestar Social continúa con la socialización de la política pública de juventud. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/138057/bienestar-social-continua-con-la-socializacion-de-la-politica-publica-de-juventud/>

Alcaldía de Cali. (19 de diciembre de 2017c). Jóvenes de Cali continúan socializando su política pública. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/138140/jovenes-de-cali-continuan-socializando-su-politica-publica/>

Alcaldía de Cali. (24 de enero de 2018). Bienestar Social trabaja en los ajustes de la política pública de Juventud. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/138594/bienestar-social-trabaja-en-los-ajustes-de-la-politica-publica-de-juventud/>

Alcaldía de Cali. (4 de febrero de 2019a). El proyecto de la política pública para la juventud se construye de la mano con los jóvenes de Cali. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/145747/el-proyecto-de-la-politica-publica-para-la-juventud-se-construye-de-la-mano-con-los-jovenes-de-cali/>

Alcaldía de Cali. (12 de febrero de 2019b). Así le apuesta Cali a la política pública de juventud. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/145890/asi-le-apuesta-cali-a-la-politica-publica-de-juventud/>

Alcaldía de Cali. (16 de febrero de 2019c). Alcaldía de Cali define proyecto para Política Pública de juventud. Recuperado el 08 de febrero del 2022 de <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/145956/alcaldia-de-cali-define-proyecto-para-politica-publica-de-juventud/>

Concejo Municipal de Santiago de Cali. (2019). Proyecto de Acuerdo N°101.

Barrios Barbosa, C. E. (2015). Política pública de juventud para Santiago de Cali: evaluación del impacto de los programas de convivencia y paz y su componente participativo. [Tesis de pregrado. Universidad del Valle]. Repositorio Universidad del Valle.
<http://hdl.handle.net/10893/9007>

Castro Almario, J. A. (2012). Análisis del proceso de construcción de cultura ciudadana y política en la comuna 18 de Cali: una aproximación desde las Políticas Públicas y la evaluación de la implementación de la Política Pública de juventudes (Regional y Nacional) [Tesis de pregrado. Universidad del Valle]. Repositorio Universidad Del Valle.
<http://hdl.handle.net/10893/3838>

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (2011). *El bote de basura como modelo de elección organizacional*. Gestión y Política Pública, 10(2), 247–290.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XX_No.II_2dosem/02_Cohen_March_Olsen.pdf

Concejo de Santiago de Cali. (2007). Acuerdo No 0226 de 2007.

Concejo de Santiago de Cali. (2019). Acuerdo No 0464 de 2019.

Concejo de Santiago de Cali. (2007). Proyecto de acuerdo No 0101 de 2019

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1622 por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Bogotá; Congreso de la República de Colombia

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1885 por medio de la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. Bogotá; Congreso de la República de Colombia

Constitución política de Colombia, (1991). *Artículo 45*. Gaceta Asamblea Constituyente de 199.

Corbetta, P. (2007). El uso de los documentos. En *Metodología y técnicas de investigación social* (pp. 375–404). Mc Graw Hill.

Cuartas Ricaurte, J. A., García Jaramillo, S., Maldonado Carrizosa, D., & Molano Flechas, A. E. (2019). *Estado del arte de la investigación sobre juventud en Colombia*. Universidad de Los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/40792>

Cuervo Restrepo, J.I. (2013). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En J. I. Cuervo Restrepo (Ed.), *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp. 149–165). Universidad Externado de Colombia.

Daza, R. (1996). *Política nacional de juventud*. Nómadas, 4.
<https://www.redalyc.org/pdf/1051/105118896012.pdf>

Dente, B., & Subirats, J. (2019). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.

Dror, Y. (1992). Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia? En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 255–264). Miguel Ángel Porrúa.

El País Cali. (2 de noviembre de 2018). *Estos son los últimos cambios en el gabinete de la Alcaldía de Cali*. Recuperado el 10 de febrero de 2020 de <https://www.elpais.com.co/cali/estos-son-los-ultimos-cambios-en-el-gabinete-de-la-alcaldia-de-cali.html>

Enciso Bravo, J. P. (2020). *La formulación de la política pública de juventud del municipio de Leticia - Amazonas, Colombia en el marco del plan de desarrollo "Pensado en Grande" 2016-2019*. [Tesis de pregrado. Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Universidad Militar Nueva Granada. <http://hdl.handle.net/10654/35917>

Estrada Gallego, F. (2006). *Herbert A. Simón y la economía organizacional*. Revista Sociedad y Economía, 11, 146–174.

Etzioni, A. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 265–282). Miguel Ángel Porrúa.

Figueroa Peña, D. (2018). *Acción pública y juventud en Nariño: un análisis de la participación de los jóvenes en el proceso de política pública 1997-2015*. [Tesis de maestría. FLACSO Ecuador]. Repositorio FLACSO Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/13552>

Fondo de poblaciones de Naciones Unidas. (2016). *Gasto público social en adolescencia y juventud, 2012 – 2016*. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GASTO%20PUBLICO%20SOCIAL%20EN%20ADOLE%20%26%20JUV%20%282%29_0.pdf

Forero, J. (2009). *Participación de los jóvenes en la formulación de la política pública de juventud en Santiago de Cali*. [Tesis de pregrado. Universidad del Valle]. Repositorio Universidad del Valle.

Galeano Marín, M. E. (2018). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada* (2nd ed.). Universidad de Antioquia.

García Gómez, R. (2016). *Análisis neoinstitucional de la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga*. [Tesis de pregrado. Universidad Autónoma de Bucaramanga]. Repositorio Universidad Autónoma de Bucaramanga. <http://hdl.handle.net/20.500.12749/2169>

González Campo, C. H., & Gómez Cárdenas, C. W. (2007). *El proceso de toma de decisiones en política públicas*. Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social, 12, 75–104.

González Mina, D. P., & Viáfara Ospina, T. (2016). *Experiencia participativa de jóvenes en el ejercicio de la evaluación y ajustes a la política pública de juventud de Santiago de Cali*. [Tesis de pregrado. Universidad del Valle]. Repositorio Universidad del Valle. <http://hdl.handle.net/10893/11283>

Gutiérrez, D., & Ortega, R. (2016). *Seguimiento de la fase de diagnóstico, en la formulación de la política pública de juventud del departamento del Cauca 2015*. [Tesis de pregrado.

Universidad ICESI]. Repositorio Universidad ICESI.

http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/83311

Henao Escovar, J. (2004). *La formulación de la política pública de juventud de Bogotá 2003-2012: un ejercicio de democracia participativa y de construcción de futuro*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 2(2), 103–144.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v2n2/v2n2a05.pdf>

Isaza, C., Herrera Kit, P., & Macias, A. (2018). Los métodos cualitativos para las políticas públicas y la administración pública. En N. Murillo Faucher & A. Rodríguez Saavedra (Eds.), *Manual de metodología y análisis de coyuntura* (pp. 415–446). Universidad Externado de Colombia.

Kvale, S. (2011). Introducción de investigación con entrevistas. En *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.

Lindblom, C. (1992). La ciencia de “salir de paso.” En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201–226). Miguel Ángel Porrúa.

Lozano García, M. X. (2020). *La Evaluación de las Políticas de Juventud en Colombia. Análisis de los Casos de Bogotá, Medellín y Cali*. [Tesis de maestría. Universidad Santo Tomas]. Repositorio Universidad Santo Tomas. <http://hdl.handle.net/11634/21060>

Luque, Y., & Moreno, M. (2019). *Jóvenes con futuro: empoderamiento juvenil en la construcción de la política pública de juventud de Madrid, Cundinamarca*. [Tesis de pregrado. Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Universidad Militar Nueva Granada. <http://hdl.handle.net/10654/21101>

Majone, G. (2018). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Mejía Betancur, C. (2015). *El proceso de reformulación de la Política Pública de Juventud en Medellín (2013-2015): un análisis desde el giro argumentativo de las políticas públicas*. [Tesis de pregrado. Universidad EAFIT]. Repositorio Universidad EAFIT. <http://hdl.handle.net/10784/11222>

Obando, O. L. (2010). *Incidencia política de la juventud vallecaucana en la formulación de políticas públicas ambientales*. [Tesis de pregrado. Universidad del Valle]. Repositorio Universidad del Valle. <http://hdl.handle.net/10893/6311>

Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Otálvaro Marín, B., & Vergara Argotty, C. (2016). *Evaluación Política Pública de Juventud de Cali (Colombia)*. Revista Latinoamericana En Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 14(1), 519–530. <https://doi.org/10.11600/1692715x.14135191114>

Páramo, P. (2017). La entrevista. En *La investigación en ciencias sociales. Técnicas de recolección de información* (pp. 119–130). Universidad Piloto de Colombia.

Peralta Duque, B. del C. (2020). *Las políticas públicas de juventud en Colombia durante el periodo 1997 - 2011*. Fundación Cinde. <http://hdl.handle.net/20.500.11907/2898>

Programa presidencial Colombia Joven, Agencia de Cooperación Alemana GTZ, & UNICEF Colombia. (2004). *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985 - 2003*. <https://semillerojovenes.files.wordpress.com/2010/07/informe-estado-del-arte-sobre-jovenes-1985-2003.pdf>

Roth Deubel, A.-N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A.-N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17–66). Universidad Nacional de Colombia.

Roth Deubel, A.-N. (2019). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (14th ed.). Ediciones Aurora.

Ruiz, Y. (2019). *Evaluación de la política pública intergeneracional de juventud del Meta en el periodo 2010 - 2016*. [Tesis de pregrado. Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/1608>

Sánchez Henao, Carolina. (2014). *Propuesta de marco conceptual para el análisis de formación de agendas de políticas públicas desde la incidencia de actores sociales*. Revista de Estudiantes de Ciencia Política, 3, 9-20.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/recp/article/view/26236/20779474>

Sanabria-González, I. D., & Reyes-Sarmiento, L. (2020). Política pública de juventud en Colombia: génesis y comunidades de política regionales. *Conhecer: Debate Entre o Público e o Privado*, 10(24), 179–207. <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2678>

Santa Sepulveda, F. (2012). *Participación de jóvenes en la formulación de la política pública de juventud para el municipio de Santiago de Cali*. [Tesis de pregrado. Universidad del Valle]. Repositorio Universidad del Valle.
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/3763/0418034?sequence=1>

Santos Pinzón, L. D. (2018). Las políticas públicas de juventud en Colombia: una mirada histórica.

Sarmiento, L. (2004). Política pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas. En *Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas*. <http://www.unicef.org/colombia/pdf/PoliticJuv1.pdf>

Simons, H. (2011). *El estudio de caso: teoría y práctica*. Ediciones Morata.

Stake, R. (1999). El caso único. En *Investigación con estudios de caso* (pp. 15–24). Ediciones Morata.

Subirats, J., Peter, K., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Valles, M. (2002). Fundamentos metodológicos de las entrevistas cualitativas. *En Entrevistas cualitativas* (pp. 37–49). Centro de Investigaciones Sociológicas.

Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. En *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-60). Editorial Gedisa

Zapata, R., & Sánchez, E. (2011). *Manual de investigación cualitativa en ciencia política*. Tecnos.

Zaremborg, G. (2002). La teoría de elección pública: ¿Una teoría del desencanto?. Documentos de trabajo. <https://doi.org/10.13140/2.1.2362.2408>