

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el Título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Acción pública y juventud en Nariño: un análisis de la participación de los jóvenes en el
proceso de política pública 1997-2015

Diana Paola Figueroa Peña

Asesora: Margarita Manosalvas Vaca

Lectoras: Lucía Álvarez y Ana María Larrea

Quito, febrero de 2018

Dedicatoria

A la memoria de mi Madre Dayra Alicia y mis Abuelos Guillermo y Ofelia.

Epígrafe

*Ser joven es tener sensibilidad vital frente a la vida,
no perder la capacidad de asombro y
la oportunidad de reivindicar las luchas que han dado sentido al tiempo y espacio
que hoy vivimos y compartimos.*

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos	X
Introducción	1
Capítulo 1	6
Marco teórico-analítico	6
1.1. El análisis de políticas públicas.....	6
1.2. Acción Pública como proceso en las políticas públicas	7
1.3. Sociología de la acción pública como marco analítico	8
1.4. Elementos de la sociología de la acción pública	9
1.4.1. Actores-Intereses	9
1.4.2. Intereses-Objetivos	11
1.4.3. Ideas-Representaciones.....	13
1.4.4. Instituciones o marcos de acción	14
1.4.5. Proceso y resultados.....	14
1.5. Gobernanza.....	15
1.5.1. Gobernanza multinivel o en niveles múltiples.....	16
1.6. Participación Ciudadana.....	17
1.7. Diseño de Investigación	19
Capítulo 2	22
Descripción de la política de juventud en Nariño	22
2.1. Juventud como categoría social diferenciada y objeto de estudio	22
2.2. Juventud y conflicto en Colombia.....	24
2.2.1. Etapa uno: Juventud imaginaria (1920 a 1950)	24
2.2.2. Etapa dos: Juventud subversiva (1950 a 1985).....	24
2.2.3. Etapa tres: Juventud sin mascararas (1986 hasta la actualidad)	25
2.3. Juventud, participación y acción pública	25
2.4. Normatividad juventud.....	26

2.4.1. Normatividad internacional	26
2.4.2. Normatividad nacional.....	26
2.5. Desarrollo humano como referente en las agendas de juventud	27
2.5.1. Agendas internacionales de juventud	29
2.5.2 Agenda Gubernamental de juventud en Nariño.....	31
2.5.3 Agenda de jóvenes en Nariño	32
2.6. Política Pública de Juventud Nariño	34
2.6.1 Estructura de la política de juventud de Nariño.....	35
2.7. Instrumentos de la política de juventud.....	37
Capítulo 3	40
La participación de los jóvenes en el proceso de política pública de juventud en Nariño	40
3.1. Comprender la relación entre intereses-actores, ideas e instituciones en el proceso de acción pública de juventud en Nariño	41
3.1.1. Intereses – Actores, Ideas e Instituciones	41
3.2. Analizar el tipo de gobernanza dentro del cual se ha configurado el proceso de acción pública de juventud en Nariño	55
3.2.1. Periodo 2008 a 2015: Configuración de la gobernanza multinivel: Interacciones y recursos de los actores	55
3.3. Analizar la participación de los jóvenes en el proceso de acción pública de juventud en Nariño.....	61
3.3.1 Periodo 2008- 2010: Escuelas de liderazgo para la incidencia política y la transformación social: entre la participación autónoma e institucional.....	62
3.3.2. Periodo 2011-2015: Mesas de juventud: Participación institucional -instrumental ...	64
3.4. Trayectorias de vida: Influencia del proceso de acción pública en los actores.....	65
3.4.1. Trayectorias de vida.....	67
Capítulo 4	70
Conclusiones	70
Lista de referencias	79

Ilustraciones

Figuras

Figura 3.1. Relaciones verticales y horizontales en la configuración de la gobernanza multinivel en Nariño	57
--	----

Tablas

Tabla 2.1. Instrumentos de la política pública departamental de juventud	39
Tabla 3.1. Actores, intereses, ideas e instituciones en el proceso de acción pública de juventud	53
Tabla 3.2. Recursos de los actores en el proceso de acción pública de juventud	61

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Diana Paola Figueroa Peña, autora de la tesis titulada "Acción Pública de juventud en Nariño: un análisis de la participación de los jóvenes en el proceso de política pública 1997 - 2015" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2018.



Diana Paola Figueroa Peña

Resumen

La juventud es una categoría sociohistórica, dinámica que es influenciada por los cambios de su entorno. A partir de la segunda mitad del siglo XX, esta categoría se ha insertado en las agendas públicas y gubernamentales y se han diseñado políticas públicas para dar respuesta a las situaciones socialmente problemáticas identificadas en cada territorio.

Actualmente el proceso de construcción de políticas públicas tiene como requisito imperativo la participación de los actores a quienes van dirigidas. En este caso ha sido la participación de los jóvenes la que ha contribuido a su visibilización como grupo poblacional, pero también a su reconocimiento como sujetos políticos, con capacidad de influir en los procesos decisionales. El problema que se plantea esta investigación es precisamente si la participación que se impulsa en el diseño de las políticas públicas realmente es un ejercicio de incidencia para los jóvenes en sus territorios. Un proceso que les permite ser autónomos para la movilización y posicionamiento de sus demandas y necesidades en las agendas e implementación de las políticas públicas, más allá del acompañamiento gubernamental y de otros aliados como la cooperación internacional

A partir de un estudio de caso localizado en el departamento de Nariño en Colombia, esta investigación estableció como pregunta orientadora el conocer ¿Qué tipo de participación han tenido los jóvenes en la política pública de juventud en Nariño? Este caso es representativo de este fenómeno, debido a que su condición de alta conflictividad, lo ha convertido en un territorio en cual convergen diversos actores con intereses y objetivos diversos, esto lo ha hecho susceptible de la inversión de recursos financieros, cognitivos, legales y políticos, tanto desde las agencias de cooperación internacional como desde organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), con el propósito de concertar agendas a nivel nacional, regional y local para realizar acciones a favor de la juventud. La hipótesis propuesta, plantea que la participación de los jóvenes en el proceso de acción pública ha sido de tipo institucional-instrumental, motivada por la configuración de una gobernanza multinivel en el territorio.

La investigación parte de una posición ontológica constructivista que privilegia dentro del análisis de políticas públicas un enfoque cognitivo. La sociología de la acción pública es el

marco analítico que permite la comprensión e interpretación del estudio de caso, porque realza la importancia de la interacción entre ideas, intereses e instituciones, que contribuyen a entender el proceso de participación de los jóvenes en Nariño y los resultados de la acción pública. Resultado que se constituyó a partir de una participación institucional-instrumental que articuló diferentes perspectivas acerca de problemáticas identificadas en escenarios de decisión de tipo gubernamental.

Agradecimientos

Lograr metas y sueños es más que una satisfacción personal. Es sin lugar a dudas un privilegio cuando se cuenta con la fortuna de alcanzarlos y compartirlos con las personas que se aprecia y quiere. Todos ellos quienes han sido semilla, motor e impulso para ello.

Agradezco a Dios por su inmenso amor y cumplir sus promesas y anhelos de mi corazón. Inmensas gracias a toda mi familia, en especial a mi padre Rodrigo por ser ejemplo de vida, fuerza y tenacidad. A mi querida tía Magaly por su amor, paciencia e incondicionalidad infinita. A mis hermanas María Fernanda y Marcela por su confianza y amor. A José por su incondicionalidad sin importar las circunstancias. A mis amigos: Vanessa Montenegro, Gabriela Sotelo, Uriel Martínez, Jesús Zúñiga, Danny Ramírez, Catalina Vial, Carlos Rodríguez, Gabriela Gallegos y Sandra Benavides. Por ser compañeros de camino, todo mi cariño, fraternidad, incondicionalidad y gratitud.

A mi asesora Margarita Manosalvas por ser guía y maestra, por su exigencia, confianza y enseñarme otros mundos posibles en el análisis de políticas públicas y la investigación, a ella mi admiración y gratitud. Agradezco a FLACSO Ecuador por darme la oportunidad de estudiar, formarme con constancia y rigurosidad y cumplir una meta.

Finalmente, agradezco a los jóvenes del proceso departamental de juventud por compartir desde su perspectiva esta vivencia que marcó una generación en Nariño. A todos los actores gubernamentales, de organizaciones internacionales y ONG por su valiosa información que hoy permite la materialización de esta investigación.

Introducción

La juventud ha estado presente a lo largo de la historia, los jóvenes han sido testigos y partícipes de las transformaciones de la sociedad, permitiendo que paulatinamente su rol sea más activo. Ciertamente su identificación frente a otros grupos poblacionales, se debe a un proceso que, ha sido una “contraparte crítica”, que se apertura con la influencia de mayo del 68, como el escenario de profundas reflexiones y visibilización de los jóvenes en oposición al *statu quo*, los factores homogeneizantes del sistema económico y la incoherencia frente al ejercicio efectivo de derechos e ideales de dignidad y libertad. Convirtiendo este hecho en un hito, un punto de referencia de innumerables reivindicaciones hasta la actualidad con influencia en social, político, cultural y simbólico (Álvarez 2016).

De este modo, hacer mención a la juventud hoy, es reconocer que es una categoría sociohistórica. De tal manera que su definición sobrepasa la simple clasificación como un ciclo vital y etapa de desarrollo. Desde la segunda mitad del siglo XX, y a partir de disciplinas como la sociología y la antropología, se ha incrementado la preocupación por comprender: ¿Quiénes son los jóvenes?, ¿Cómo entienden y perciben el mundo? y de qué manera construyen identidades y relaciones con la sociedad.

En este sentido, es a partir de los años setenta, cuando acentúa el interés por la juventud como objeto de estudio, pues la cuestión radica en como esta categoría sociohistórica logra influir desde sus marcos de acción formales e informales y formas de relacionamiento, sobre el devenir del entorno que los ha ido convirtiendo en protagonistas de las nociones de cambio, futuro y transformación. Son precisamente estas nociones, las que permiten una articulación directa entre juventud y los objetivos globales promulgados a nivel internacional por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas, tales como: la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género, la paz etc., que desde 1985 debido a las consecuencias de la guerra de Vietnam, la posguerra, los movimientos estudiantiles y de contracultura los jóvenes,

(...) condensan en sus emblemas hacia la adopción de un nuevo estilo de vida: la libertad sexual, el espíritu de grupo, la vida en común, la informalidad (en el vestir y en el actuar), el amor a la naturaleza, la lucha contra la autoridad y contra la guerra, la pareja de nuevo tipo,

una nueva estética artística y el estímulo a los sentidos y a nuevas formas de percepción (uso de estimulantes y de drogas). (Álvarez 2016, 286)

Así los jóvenes se convierten en una población de interés gubernamental, que debe ser incluida en los procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos, pues sus características contestatarias, dinámicas y contemporáneas, han dado lugar a visibilizar dos aspectos: en primera instancia las demandas y situaciones problemáticas que deben ser transformadas o mitigadas, y segundo, la necesidad de generar condiciones para establecer una interacción entre el Estado y los jóvenes para llegar a consensos.

En Colombia, el subsistema de política de juventud está muy ligado a los mecanismos de participación los cuales a partir de la Constitución de 1991, se han revalorizado para alcanzar los ideales de la democracia en un Estado Social de Derecho. Dichos mecanismos han sido el resultado de la lucha estudiantil, que contribuyó al reconocimiento como sujetos políticos y a la posterior sanción de leyes específicas que junto con el impulso que las organizaciones internacionales han dado a la cuestión de juventud, permitió que gradualmente en las agendas públicas y gubernamentales el tema se incluya, instando a los gobiernos en todos los niveles territoriales a diseñar políticas públicas y, para esto, la participación ciudadana de este grupo poblacional se convierte en un imperativo.

A la par que el subsistema de política de juventud era permeado por esta ola de protagonismo de la participación, también se resalta que el diseño de la política y el proceso de acción pública han sido influenciados por el conflicto armado. De hecho, la gran mayoría de políticas públicas están permeadas por este factor, pues la dinámica que se impone desde hace más de cincuenta años ha modificado el rol de los jóvenes, los actores gubernamentales y los ciudadanos en general, frente a la manera de entender la realidad, la forma de comprender el mundo y por ende de identificar problemas y posibles soluciones.

En coherencia con lo anterior, es necesario tener presente que Nariño, es un departamento del suroccidente colombiano, que desde los años noventa ha sufrido la intensificación del conflicto armado, en un momento en el que las guerrillas y los grupos paramilitares cambiaron su condición de organización rural y se asentaron en zonas estratégicas para el control de las rutas de comercialización y producción del narcotráfico (Echandía 2000). También, es una zona de disputa territorial por su calidad de frontera terrestre y marítima, con

escasa presencia estatal e inclusión social de los jóvenes, quedando a merced de la práctica de acciones ilegales de manera voluntaria e involuntaria (Gobernación de Nariño 2011a).

Todas estas situaciones repercutieron para que en el territorio converjan distintos actores, quienes, en promoción y cumplimiento de los derechos de los jóvenes, la obligatoriedad legal nacional, sumado a los requerimientos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), concertarán agendas para el diseño de la política de juventud. Por lo tanto, los organismos de cooperación internacional principalmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), priorizaron a Nariño, tras un análisis de conflictividad para implementar el primer proyecto piloto de diseño de política pública poblacional de carácter participativo en el país.

Para el gobierno regional el proceso de diseño de la política pública con diferentes actores se constituyó en la forma de consolidar alianzas estratégicas que facilitaron la formulación de la política y su posterior implementación en los 64 municipios del departamento, configurando de esta manera un tipo de gobernanza contemporánea como la multinivel, que precisamente debido a la flexibilidad de sus relaciones interinstitucionales y en el marco de cumplir con los ODM, y el intercambio de recursos, emergen relaciones de tipo vertical y horizontal en las cuales las competencias estatales son compartidas y no tienen como centro al Estado (Marks y Hooghe 2010).

Estas interacciones, estas formas de relacionamiento, intercambio y aprendizaje social entre el Estado y los ciudadanos es la acción pública (Thoenig 1997), que en este caso tuvo como resultado la política de juventud, diseñada a través de la participación ciudadana institucional, proceso analizado a la luz de la sociología de la acción pública, un marco analítico con un enfoque más holístico, que resalta el protagonismo de los actores y sus interacciones en contextos como el de Nariño.

Ahora bien, el auge de la participación ciudadana en las políticas públicas, ha hecho que este sea un elemento fundamental y casi imprescindible para su diseño (formulación e implementación), hace parte de la apuesta por la democratización de la gestión pública local, que pretende brindar a los ciudadanos las condiciones para el ejercicio efectivo de los

derechos civiles, políticos y sociales (Ziccardi 2010). Se considera que el Estado en sus distintos niveles territoriales ha de crear y propiciar espacios donde los jóvenes puedan ejercer su ciudadanía decidiendo e incidiendo en escenarios de debate y toma de decisiones.

Los resultados de esta investigación muestran que el proceso de acción pública de juventud en Nariño, creó las condiciones para que los jóvenes se asuman a sí mismos como actores estratégicos y de transformación en sus territorios, a través de la participación ciudadana que incluyó una formación política (escuelas de liderazgo) y fortalecimiento organizacional de los mecanismos instaurados en la ley como: las mesas-plataformas, las asambleas, los Consejos Municipales de Juventud (CMJ) y los comités de política social y de planeación.

Sin embargo, es posible que este tipo de participación por medio de la cual se construyó la política de juventud no haya sido un ejercicio de real incidencia en diferentes espacios de toma de decisiones, en los cuales se esperaba que los jóvenes como sujetos políticos pueden posicionar y movilizar sus requerimientos, necesidades y demandas como problemas de política pública de manera autónoma, sin el impulso, acompañamiento y asistencia técnica permanente de actores gubernamentales y externos que promuevan este proceso en el territorio.

En este sentido, esta investigación plantea la siguiente pregunta orientadora: ¿Qué tipo de participación han tenido los jóvenes en la política pública de juventud en Nariño?, y se establece una hipótesis en la cual la participación de los jóvenes en el proceso de acción pública ha sido de tipo institucional-instrumental, motivada por la configuración de una gobernanza multinivel en el territorio. Para dar respuesta a la pregunta y comprobación de la hipótesis, el diseño metodológico planteado, parte un estudio de caso representativo, descriptivo e intrínseco (Merriam 1988; Stake 1995; Yin 2003), al cual se aplicó técnicas de recolección de información como la observación directa, la entrevista semiestructurada y revisión de fuentes secundarias, que posteriormente fue analizada e interpretada a través de la triangulación de datos, comparación de patrones y el seguimiento de procesos de tipo interpretativo (Yin 2003; Vennensson 2013), que se constituyeron en técnicas que permitieron la articulación de las categorías teórico analíticas con los hallazgos encontrados en el trabajo de campo.

La investigación está dividida en cuatro capítulos: capítulo 1: Marco teórico, analítico y diseño metodológico a partir de una aproximación a las principales conceptos teóricos como: gobernanza, gobernanza multinivel, participación y acción pública, y marco analítico que hace mención a los cinco componentes del pentágono de la sociología de la acción pública: representaciones, intereses, instituciones, proceso y resultados; capítulo 2: el marco temático y descriptivo de la política, que es el estado actual de la *policy* ; capítulo 3: El análisis de la participación de los jóvenes en la política pública, interpretando y analizando los hallazgos del estudio de caso en articulación con la teoría, y finalmente, un cuarto capítulo que presenta las conclusiones de esta investigación.

Capítulo 1

Marco teórico-analítico

Este capítulo presenta una aproximación a las principales categorías teóricas, analíticas y el diseño metodológico que guiarán esta investigación. Estos elementos serán el fundamento para el desarrollo y posterior articulación con los datos e información recolectada durante el trabajo de campo. En conjunto los elementos teóricos, metodológicos y empíricos permitirán dar respuesta a la pregunta de investigación.

1.1. El análisis de políticas públicas

Definir las políticas públicas no es una tarea sencilla puesto que esta depende de diversos factores, entre ellos el contexto y la perspectiva del investigador. El enfoque que se le imprima para definir las políticas es determinante para la elección del marco analítico.

En la literatura se encuentran diferentes perspectivas sobre este concepto, unos más reduccionistas frente a la amplitud de la disciplina, que se limitan a entender las políticas públicas como las acciones que hace o no hace el Estado y otros más amplios y holísticos que tienen en cuenta a los actores, intereses, sus interacciones, la percepción de la realidad, entre otros factores (Roth 2014). Sin embargo, es posible encontrar puntos de convergencia, al establecer que las políticas públicas son herramientas, marcos orientadores, pautas institucionalizadas que permiten materializar las decisiones de diferentes actores para diseñar cursos de acción, con el propósito de solucionar, transformar o mitigar situaciones sociales que han sido identificadas como problemáticas (Manosalvas 2015, 25).

A partir de los años cincuenta surge en el mundo occidental un campo de estudio denominado análisis de políticas públicas, producto de la confluencia de varias disciplinas, que a finales del siglo XX aparece en América Latina, justamente en el marco de las crisis económicas, políticas y sociales (Roth 2014). Esta disciplina ofrece una serie de enfoques, teorías, métodos y herramientas específicas para estudiar la puesta en agenda, la formulación, el cambio, la falla, la continuidad y el diseño en las políticas públicas. La finalidad, como Lagroye (1991) manifiesta, es identificar quiénes participan (actores), sus intereses, objetivos y cómo interactúan dentro de la arena de toma de decisiones.

En coherencia con lo anterior, los enfoques aplicados para el análisis de las políticas buscan “dar cuenta de las formas de acción, del qué y el cómo hacer del Estado, así como las transformaciones del modo de gobernar las sociedades” (Roth 2014,70). Los enfoques que se debatían entre las posturas centradas en la sociedad o las centradas en el Estado han evolucionado hacia enfoques más integradores como el neoinstitucionalista, el cognitivo y el interpretativo, los cuales contienen marcos analíticos que involucran para el análisis, variables como las instituciones, los sistemas de creencias, los intereses, el discurso etc.

Los marcos analíticos dentro de esta disciplina señalan la posición epistemológica, ontológica y el enfoque de cada investigador; la elección de estos dependerá de la visión del mundo que posea y manifieste. Es importante señalar que, teniendo en cuenta la complejidad del objeto de estudio (políticas públicas), han emergido nuevos marcos analíticos que “intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas” (Roth 2014,72), para comprender el desarrollo de las políticas en cada contexto, tal como el marco analítico de la sociología de la acción pública.

La sociología de la acción pública como marco analítico se adentra en el análisis de las políticas públicas privilegiando los actores, las ideas y las instituciones como categorías esenciales para comprender el proceso de participación de los jóvenes en la acción pública de juventud en Nariño. Un proceso que obtuvo como resultado la política pública, producto de las interacciones de diversos actores que logran plasmar su percepción del problema y las posibles soluciones de acuerdo a sus estructuras cognitivas, intereses, recursos y medios para materializarlos.

1.2. Acción Pública como proceso en las políticas públicas

Las sociedades contemporáneas han afrontado diferentes cambios, y uno de ellos es la forma como se ha transformado el rol del Estado frente a la toma de decisiones en los asuntos públicos, la complejidad de los contextos y el cada vez mayor interés de la sociedad civil por participar en las decisiones de política, ha permitido replantearse sobre cómo deben ser las interacciones entre el Estado y los ciudadanos.

La acción pública se aleja del enfoque funcionalista del Estado y de la perspectiva tradicional (ciclo) del análisis de políticas públicas, pues reconoce la importancia de los actores, sus

intercambios, procedimientos, normas, instituciones, etc., en un ambiente democrático, donde es posible exponer distintas perspectivas y puntos de vista frente a la realidad para llegar a acuerdos comunes (Manosalvas 2015, 56).

La acción pública es un proceso complejo de interacciones entre diferentes actores del Estado y la sociedad del cual surgen las políticas públicas, la *policy*¹ es el resultado de la acción pública. Desde una perspectiva constructivista y democrática las políticas públicas pueden ser un instrumento de poder para reproducir el orden social, pero pueden ser también “oportunidad para la emancipación (como mecanismos instituyentes) de aquellos a quienes el poder va dejando por fuera de sus narraciones homogeneizantes” (Manosalvas 2015, 19).

Por lo tanto, la acción pública es el proceso social de aprendizaje donde el “el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. En el cual la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre los cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades” (Thoenig 1997, 28), conformándose una arena de interacción entre diversos actores que actúan en distintos niveles que siguen distintas lógicas de acción (Manosalvas 2015, 51)

1.3. Sociología de la acción pública como marco analítico

Commaile (2016) manifiesta que la acción pública dentro del análisis de políticas públicas surge en los años noventa en Francia, producto de fenómenos sociales, económicos y políticos, que impulsaron a indagar nuevas formas de comprender la relación entre el Estado y la sociedad.

Este nuevo enfoque plantea que no todo proceso se asienta sobre la esfera estatal, ni que las políticas públicas son únicamente el resultado de la primacía del accionar del Estado y las intervenciones de las autoridades públicas. En la acción pública cada actor contribuye a “calificar los problemas, elaborar soluciones y contenidos para abordarlos” (Thoenig 1997, 28). Es precisamente en este entramado de interacciones donde se posibilita la comprensión del proceso de las políticas públicas en los territorios.

¹ Término en inglés que hace referencia a las políticas públicas.

La sociología de la acción pública se constituye en un marco analítico, resultado de los aportes de la sociología, la sociología política, la economía, la historia y el derecho. La razón del porqué retoma estas disciplinas, se debe a que articula los diferentes objetos de estudio de cada una y los convierte en las variables explicativas para su análisis.

Por lo tanto, la sociología de la acción pública “toma en cuenta a los actores, sus intercambios y el sentido que les dan a estos, pero también a las instituciones, las normas, los procedimientos que gobiernan el conjunto de las interacciones, así como las representaciones colectivas” (Lascoumes y Le Galès 2014,15-16).

En síntesis, este marco analítico propone cinco elementos: 1. Actores-intereses; 2. Instituciones; 3. Representaciones-Ideas; 4. Procesos; y 5. Resultados. Esta estructura se denomina “pentágono de la acción pública”, por medio del cual se pretende conocer la configuración de las interacciones entre estas cinco variables que dan sentido a la acción pública, el cual permite realizar un análisis de las transformaciones, cambios, surgimiento y evolución de las políticas y sus actores en el contexto y en el tiempo.

1.4. Elementos de la sociología de la acción pública

1.4.1. Actores-Intereses

Identificar a los actores es el primer paso para el análisis de las políticas públicas. Los actores son individuales o colectivos. Referirse a los actores del proceso es también hacer alusión a sus intereses, porque se presentan como una llave inseparable y fundamental, en especial cuando se analizan procesos de toma de decisiones (Dente y Subirats 2014).

De acuerdo a lo anterior, los actores están dotados de intereses y recursos que les permiten hacer elecciones y desarrollar estrategias para alcanzar y materializar sus objetivos dentro de un espacio de política, en donde interactúan y emergen diferentes tipos de relaciones y acuerdos frente a un tema común que los congrega (Subirats et al. 2012; Lascoumes y Le Galès 2014).

Howlett, Ramesh y Perl (2009), y Sabatier (1993), manifiestan que los actores interactúan en un escenario específico denominado subsistema de política, en el cual participan “activamente los implicados o interesados en un problema de política o en una controversia” (Roth 2008,

82). En este escenario es posible identificar qué tipo de actores intervienen, qué recursos e intereses se movilizan y qué instituciones se crean o emergen en el proceso para materializar las políticas públicas.

En esta investigación se usará la tipología de actores propuesta por Dente y Subirats (2014), porque además de clasificarlos según sus características dentro del contexto, o por sus funciones o competencias, también toma en cuenta sus objetivos e intereses, los mismos que pueden ser de proceso o contenido, además de sus recursos que pueden ser: políticos, cognitivos, legales y económicos. Estos son los elementos fundamentales para entender la relación entre ideas, instituciones y actores. La comprensión de estos elementos permite analizar la configuración del tipo de gobernanza en el territorio y el tipo de participación de los jóvenes en la acción pública de juventud en Nariño.

Tipos de actores

Dente y Subirats (2014) identifican cinco tipos de actores que pueden emerger en los escenarios de toma de decisiones. Estas cinco categorías no son rígidas: un actor puede clasificarse en varias de ellas dependiendo de sus comportamientos, elecciones, recursos e intereses que pueden oscilar a lo largo del proceso.

- a) **Actores políticos:** Basan su intervención en el hecho de representar a los ciudadanos. No solo son actores políticos aquellos que pertenecen a un partido político, sino quienes gozan de un consenso a nivel general, ya sea en un comité, una asociación, una manifestación, entre otras instancias. El respaldo de la ciudadanía es el que legitima sus acciones y su rol en la toma de decisiones. El interés de los actores políticos es mantener su popularidad y respaldo, pues en teoría reivindican los acuerdos colectivos (Dente y Subirats 2014).
- b) **Actores burocráticos:** Su lógica de acción está basada en las reglas legales, su interpretación y las competencias que estas les atribuyen dentro del proceso de toma de decisiones. Su interés es cumplir el rol para el cual han sido designados y contratados.

- c) **Actores que representan intereses especiales:** Intervienen con el propósito de salvaguardar sus intereses, evalúan cada alternativa para incidir en la toma de decisiones evitando costes y maximizando sus beneficios. De esta categoría pueden hacer parte empresas, individuos y organizaciones que representan a distintas profesiones o personas.

- d) **Actores que representan intereses generales:** Generalmente estos actores no gozan de legitimidad política ni legal; son los voceros de poblaciones o causas que no pueden incidir por sí mismas, asumen la tutela de representar dichos intereses que tienen escaso eco para los actores políticos, ya que son problemas que solo pueden resolverse a largo plazo (Dente y Subirats 2014).

- e) **Actores expertos:** Son actores que poseen herramientas cognitivas que les permiten incidir sobre las decisiones, tienen un conocimiento previo frente a los temas, métodos y metodologías que se están discutiendo. Sus intereses se debaten entre aportar para la formulación adecuada de problemas y el incremento de los recursos políticos que les permiten legitimar su rol en el proceso decisional (Dente y Subirats 2014).

1.4.2. Intereses-Objetivos

Los intereses son las motivaciones de cada actor. Estas se reflejan en los objetivos que cada uno pretende o espera materializar. Existen dos clases de objetivos: los primeros de proceso, que no necesariamente tienen relación con el problema de política pública sino con las relaciones, recursos y posiciones entre actores; y segundo, los objetivos de contenido, aquellos absolutamente relacionados con el problema a tratar.

Los actores que participan del proceso de toma de decisiones se implican en este solo si tienen alguna razón o intereses en hacer parte del mismo. Los intereses están ligados a distintos factores: exógenos como el contexto o endógenos como los valores, creencias, experiencias y costumbres que cada actor trae consigo antes de entrar en el proceso (Dente y Subirats 2014, 80-81).

Tipos de recursos de los actores

Para que un actor pueda hacer incidencia e influir en un proceso de toma de decisiones “es necesario que sus acciones puedan generar al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión” (Dente y Subirats 2014, 84).

Estas acciones y sus consecuencias son determinadas por los recursos, los cuales se intercambian, se transfieren y su peso o significado dependerá del valor que tenga para quien lo recibe. No todos los recursos pueden ejercer el mismo efecto entre todos los actores que participen del proceso decisional, pero poseerlos es fundamental para que las ideas, valores, intereses y objetivos se realicen, pues “una idea genial no cambia al mundo si no se logra comunicarla, abrir un debate y llegar a compartirla” (Dente y Subirats 2014, 84).

Los recursos influyen desde el principio en el proceso de acción pública y pueden cambiar en las diferentes etapas de la *policy*. Tradicionalmente dentro de la arena de toma de decisiones los recursos usados eran los legales y económicos, pero a partir de los aportes de diferentes disciplinas como la teoría organizacional y los recursos humanos es posible observar otra tipología más amplia tales como: los recursos políticos, económicos, cognitivos y legales (Subirats et al. 2012),

a) **Recursos Políticos:** los recursos políticos hacen alusión a la cantidad de consensos que los actores logran obtener por parte de la ciudadanía en general o de grupos poblacionales específicos. Estos consensos son otorgados por voto popular o por legitimidad frente a un actor, quien tiene ciertas características particulares, entre ellas carisma, una ideología política atractiva o capacidades cognitivas que generan confianza y credibilidad social. Este recurso puede ser catalogado entre los más importantes; quienes lo poseen posiblemente tengan mayor capacidad de decisión y de garantizar un cambio en el comportamiento de las personas y materializar los objetivos de política.

b) **Recursos Económicos o Financieros:** Este recurso es fundamental en el proceso de diseño de políticas públicas. Consiste en la movilización de dinero o bienes. Contar con este recurso garantiza en alguna medida que la *policy* pueda implementarse. El efecto de este recurso depende de las condiciones del actor con el que se realice el intercambio. A

mayor necesidad de este recurso, mayor será el nivel de influencia sobre los otros actores y el proceso decisional. (Subirats et al. 2012)

c) **Recursos Cognitivos:** Este tipo de recursos hace referencia a la importancia del conocimiento para deliberar y argumentar, es un bien necesario para la toma de decisiones acertadas, “el conocimiento es básico para incrementar la capacidad de intervención e incidencia de los actores. Este recurso está constituido por elementos técnicos, sociales, económicos y políticos frente al problema público a resolver” (Subirats et al. 2012,79). Se divide en tres grupos: 1. los datos y las informaciones que corresponden a las cifras y estadísticas (datos duros); 2. Las teorías y los modelos que son los enfoques y marcos interpretativos; y 3. Los conocimientos sobre el proceso, ligados con la experiencia adquirida en terreno que permite comprender la dinámica, las modificaciones de la política y prever los posibles resultados e interacciones entre actores (Dente y Subirats 2014).

d) **Recursos Legales:** Son las normas, potestades o pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas. Dentro de la toma de decisiones se consideran recursos que motivan el diseño de la *policy*, de estos hacen parte las competencias de los actores determinadas por ley, las prohibiciones, la posibilidad de impugnar decisiones ante un juez y los procesos formales como los protocolos.

1.4.3. Ideas-Representaciones

Las ideas son “marcos cognitivos y normativos que dan sentido a las acciones” (Lascoumes y Le Galès 2014, 19). Hacen parte de un enfoque constructivista para el análisis de las políticas. Son variables heurísticas que influyen en el diseño de la *policy*. De ellas hacen parte los valores, las representaciones sociales y las creencias, las cuales reflejan la percepción del mundo y la realidad por parte de los actores involucrados, contribuyendo a identificar situaciones socialmente problemáticas y sus posibles soluciones (Muller 2005).

De acuerdo a lo anterior, si las políticas públicas son el resultado de las ideas y representaciones compartidas, estas son la columna vertebral para entender las interacciones en el marco analítico de la sociología de la acción pública, porque no son solo elementos retóricos, sino que facilitan la comprensión de las relaciones e intercambios entre el Estado y

la sociedad civil. Las ideas constituyen recursos simbólicos de los actores que están estrechamente ligadas a la construcción de intereses e instituciones. Es a partir de las ideas que se crean discursos, argumentos y estrategias para ser evidenciados en los procesos decisionales con el propósito afirmar o ir en contra de un curso de acción (Surel 2000; Cejudo 2010).

1.4.4. Instituciones o marcos de acción

Este concepto ha sido abordado por diferentes disciplinas. Para esta investigación las instituciones son el conjunto de normas, tradiciones, rutinas, prácticas y procedimientos:

(...) que estructuran significados, hacen parte de un proceso estructural de estabilidad y cambio, se transforman de acuerdo a las dinámicas, se adaptan a los cambios, involucran la participación de colectividades y muestran cierta solidez en el tiempo; son producto de condiciones sociales, políticas e históricas, que dan cuenta de estructuras preexistentes, constituyendo un legado histórico, se definen por su durabilidad y su influencia sobre la conducta de varias generaciones (Montenegro 2015, 16-17).

Las instituciones son las reglas de juego necesarias para posicionar las ideas y representaciones por parte de los actores; son formas indispensables para materializar la acción pública y categorías fundamentales de estructuración de la sociedad, las cuales contribuyen a disminuir su nivel de incertidumbre porque configuran las interacciones entre actores en un contexto determinado. Entonces, las instituciones son formales como las constituciones y las leyes e informales como las conductas y comportamientos (North 1990; Lascoumes y Le Galès 2014).

1.4.5. Proceso y resultados

La implementación del marco analítico de la sociología de la acción pública requiere de un análisis tridimensional entre ideas, intereses e instituciones. Este análisis establece una relación integral que permite observar de manera profunda la toma de decisiones, conocer ¿quienes participan?, ¿por qué intervienen? y ¿cómo los marcos cognitivos y normativos logran materializarse? Esta interacción compleja entre las tres variables se denomina “proceso”.

En articulación con el proceso están los “resultados”. Siempre que existan interacciones e intercambios para la toma de decisiones entre actores, será posible evidenciarlos. Los resultados generalmente se asocian a la etapa de implementación, sin embargo, es posible reconocerlos en todo el proceso de acción pública reflejados en los *outputs* cuando el efecto recae sobre los comportamientos y organizaciones, es decir sobre los destinatarios, objetivos o sujetos de política, y *outcomes* cuando las consecuencias de la acción pública están sobre la situación socialmente problemática identificada (Lascoumes y Le Galès 2014)

1.5. Gobernanza

La gobernanza es un concepto que se ha popularizado desde los años ochenta y noventa en el argot político, social, económico y académico. Se presenta como una alternativa a la visión tradicional de manejar los asuntos públicos por parte del Estado, frente a “las fallas del gobierno, los fracasos de las políticas públicas clásicas y las nuevas formas de intercambio y organización” (Lascoumes y Le Galès 2014, 28).

En este sentido, la gobernanza y la acción pública se articulan y relacionan a partir del cambio de la concepción clásica de intervención del Estado. La gobernanza plantea escenarios donde se movilizan las personas, las ideas y los bienes, lo cual no solo influye sobre la orientación de las políticas públicas sino sobre la configuración de nuevas formas de interacción y de acción pública entre el Estado, la sociedad civil y diversos actores frente a un determinado tema.

En coherencia con lo anterior, Kooiman (2003) menciona que la gobernanza es un fenómeno social dentro de las sociedades modernas de carácter interdependiente, debido a la cantidad de interacciones entre actores públicos y privados. La gobernanza se factibiliza porque existe una concienciación acerca de los límites tradicionales del orden y control social como mecanismos de gobierno, además del reconocimiento acerca de la importancia de contar con otros enfoques y perspectivas para abordar los problemas públicos, es decir hace mención a una dimensión operativa de la gobernanza que el autor denomina como gobernanza sociopolítica e interactiva.

Con base en la gobernanza sociopolítica e interactiva se establecen tres elementos fundamentales para entender la gobernanza en general y el sentido de otras formas operativas

que se despliegan de este concepto. Estos elementos son: a) la complejidad, que se refiere a la arquitectura e intensidad de las relaciones; b) la diversidad que hace alusión a la heterogeneidad de participantes, quienes llevan a la arena pública sus intereses, opiniones, etc.; y c) el dinamismo, entendido como los cambios que pueden ejercer factores externos o internos como: fuerzas tecnológicas, económicas, sociales y políticas que modifican e influyen en la conducta y posiciones de los actores (Kooiman 2003; Gómez 2011).

En esta investigación se asume el concepto de gobernanza multinivel con base en el concepto de gobernanza otorgado por Kooiman en el cual se privilegia las interacciones que contribuyen a generar consensos, arreglos y acuerdos, donde la “responsabilidad de crear y resolver problemas pertenece al colectivo, quienes enfrentan los desafíos públicos y privados para responder a los cambios de la sociedad” (Gómez 2011, 29).

1.5.1. Gobernanza multinivel o en niveles múltiples

Las transformaciones políticas, económicas, sociales, etc., y principalmente la fuerza del proceso de globalización han contribuido para que las sociedades contemporáneas sean heterogéneas, complejas, interdependientes y dinámicas. Estos cambios han “impactado de modo diverso en la política y gestión pública y, por lo tanto, en los modos de gobernación y regulación social” (Prats 2005, 145). De este modo, la noción de Estado como único elemento rector del orden social y con poder de decisión jerárquico y unidireccional se ha transformado, haciendo que la gobernanza no solo se piense desde el plano nacional, sino que existen actores internacionales y supranacionales que hacen factible que emerjan nuevas formas operativas como la gobernanza multinivel.

La gobernanza multinivel es asociada al proceso de conformación de la Unión Europea, sin embargo, sus características pueden encontrarse en otras regiones. La literatura acerca de este tema hace referencia a la confluencia de diferentes actores públicos y privados, donde aparentemente no hay un monopolio de los vínculos y relaciones por parte del Estado, sino que hay un desplazamiento de su centralidad para el diseño de las políticas públicas, materializando relaciones horizontales con los actores no estatales y verticales entre los niveles territoriales de gobierno (Bache y Flinders 2004).

Este modo de gobernanza impulsa la interconexión entre lo nacional, subnacional y transnacional con el propósito de tomar decisiones en conjunto, generalmente en torno a intereses globales (seguridad, paz, medio ambiente, género, etc.) que tácitamente se convierten en intereses generales de los actores en cada territorio (Marks y Hooghe 2010).

Peters y Pierre (2002) afirman que la gobernanza multinivel es también un juego político que se maneja bajo la lógica de contribución a la democracia y cumplimiento de principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, subsidiaridad, cooperación, etc. Sin embargo, advierten que la flexibilidad en las relaciones entre actores para realizar negociaciones pone en peligro el rol del Estado frente a su autonomía y competencias. Los autores se refieren a este peligro como el “Pacto Faustico”, en el cual se observan los beneficios mas no las consecuencias de los acuerdos, posibilitando el retorno de formas unidireccionales y jerárquicas en la toma de decisiones, simplemente cambiando de ente rector. Por lo tanto, la gobernanza multinivel no debe ser vista como una “alternativa de gobierno sino como un complemento a las relaciones intergubernamentales en un proceso regulatorio” (Peters y Pierre 2002, 431).

1.6. Participación Ciudadana

Uno de los principios de la gobernanza multinivel es la participación de diversos actores en los asuntos públicos. Desde finales de los ochenta la participación ha sido un elemento fundamental para las transformaciones y cambios en la sociedad. En Latinoamérica la participación ha tenido un gran auge, a pesar de que se ha desarrollado en medio de crecientes condiciones de desigualdad y exclusión de los ciudadanos de las esferas política, social y económica. Por tal motivo en los años noventa con las reformas constitucionales en varios países (incluido Colombia), la participación quedó establecida como un derecho fundamental, contribuyendo a generar procesos de democratización en los territorios (Velásquez y González 2003).

La participación no cuenta con una definición unívoca, sin embargo, se relaciona con la intención de los ciudadanos de hacer parte en alguna actividad pública. Es un acto y un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de

relaciones sociales y de poder” (Velásquez y González 2003, 19), que facilita el intercambio de puntos de vista, ideas, posturas, percepciones e intereses.

Existen diferentes tipos de participación, tales como: a) participación política; b) participación social; c) participación comunitaria; y por último d) participación ciudadana (Cunill 1991). Este último tipo permite crear nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, que en consonancia con la noción de acción pública, se establece como “un derecho –individual y colectivo– que compromete la acción u orienta las decisiones” (Manosalvas 2015, 56).

El interés de esta investigación se centra en analizar la participación ciudadana de los jóvenes de Nariño que obtuvo como resultado la política pública de juventud. Aquella participación ciudadana que se refiere a la intervención e inclusión de la sociedad civil en los procesos decisionales con el Estado a partir de intereses específicos (no individuales), basada en tres fundamentos para su funcionamiento: 1) Los legales que generalmente están contenidos en la constitución y las leyes; 2) Los ideológicos que se refieren a la expresión de un marco cognitivo que posteriormente se proyecta en metodologías y objetivos; y 3) Los fundamentos instrumentales, entendidos como los programas, estrategias y proyectos sociales. Estos tres fundamentos en conjunto tienen el propósito de impulsar la participación, visibilizarla y crear los medios para la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Ziccardi (2010) manifiesta que dentro de la participación ciudadana también existen modalidades que dependen del contexto y sus condiciones, estas son:

- a) **Participación institucionalizada:** Aquella que está contenida en el marco legal y normativo de un país. Su objetivo es que la ciudadanía participe en la toma de decisiones frente a temas determinados que el gobierno impulsa, como por ejemplo, comités vecinales, consejos de planeación, etc.

- b) **Participación autónoma:** Una participación ideal, la cual no es organizada ni impulsada desde lo gubernamental, sino que surge de la iniciativa de la sociedad civil y logra mantenerse en el tiempo, generando relevo generacional e impacto con acciones de diferente índole en sus núcleos de acción más cercanos y en la sociedad (ej. movimientos de contracultura).

- c) **Participación clientelística:** Se refiere a la participación en la cual diferentes actores colectivos o individuales se relacionan con instancias del gobierno o fuera de él, e impulsan la participación a cambio de bienes, servicios o favores.
- d) **Participación incluyente o equitativa:** Alude a una participación ciudadana la cual es motivada sin hacer distinciones a partir de creencias, identidad partidaria, clase social, etc. En esta modalidad, los mecanismos de participación son usados por igual por todos los ciudadanos y no están condicionados por la discrecionalidad de actores con mayor capacidad de recursos en los espacios de toma de decisiones.

Estas modalidades de participación no son excluyentes entre sí y pueden presentarse en diferentes etapas dentro de un proceso decisional. Lo anterior permite establecer que la participación es un concepto complejo que, dentro de la heterogeneidad de los contextos, su implementación tiene varios matices más allá del concepto teórico ideal. Así como es un elemento fundamental de transformaciones y cambios, es posible que la participación se convierta en una especie de optimismo discursivo más que el ejercicio efectivo como derecho de la ciudadanía (Canto 2008).

1.7. Diseño de Investigación

Esta investigación es de tipo cualitativo y parte de una posición ontológica constructivista. Su propósito es comprender e interpretar el desarrollo natural de los sucesos, con respecto a la realidad, centrada en el entendimiento de las acciones por parte de los actores. Es decir, se acerca a un fenómeno dentro de su contexto natural, por lo tanto, parte de un enfoque inductivo porque va de lo particular a lo general. (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2006).

Al plantearse la pregunta ¿Qué tipo de participación han tenido los jóvenes en la política pública de juventud en Nariño?, el interés es conocer acerca de un proceso particular, por lo tanto, se hace uso del estudio de caso como método, porque permite investigar de manera procesual y sistemática un fenómeno, conociendo así diferentes perspectivas para su interpretación (Yin 2003).

El caso se seleccionó fundamentalmente por tres razones: en primera instancia, la calificación como experiencia exitosa a nivel nacional e internacional por parte de organizaciones de cooperación internacional; segundo, la voluntad política como impulso a la formulación de políticas públicas con un componente participativo para la transformación de la realidad; y por último la corriente ideológica política alternativa. Estas características convierten al caso típico en representativo ya que tiene las condiciones que en articulación en un contexto heterogéneo han contribuido al impulso de la participación de diferentes actores con un propósito determinado. Además, permite conocer y profundizar elementos del proceso que han pasado desapercibidos y que desde la teoría es relevante realizar un análisis para su comprensión e interpretación (Stake 1995).

En coherencia con lo anterior, el estudio de caso tiene tres características. Es un estudio de tipo: 1) Descriptivo, porque a partir de densas descripciones aporta a teorizar sobre el caso seleccionado; 2) Interpretativo, ya que la intención es desarrollar y articular los datos recolectados con categorías teóricas y conceptuales; y 3) Intrínseco, porque la preocupación no radica en generalizar, sino en comprender el fenómeno en su particularidad. Estas características permiten entender la problemática estudiada y sus variables con el propósito de dilucidar cómo se ha desarrollado en un contexto determinado (Merriam 1988; Stake 1995; Yin 2003).

La recolección de datos se realiza con base en el diseño de un protocolo de investigación de campo, en el cual a partir de los objetivos específicos a alcanzar, se operacionalizan las variables, se eligen las técnicas de recolección de datos y los ítems o preguntas para obtener la información necesaria. También, se realizó revisión de fuentes secundarias, un mapeo de actores clave, resultado de la observación directa, permitiendo identificar: actores gubernamentales, de cooperación internacional, jóvenes del proceso (quienes culminaron y quienes desertaron), ONG y finalmente la academia. A estos actores se les aplicó una entrevista semiestructurada, que ha sido la herramienta principal para responder la pregunta de esta investigación.

Una vez se cuenta con la información primaria de las entrevistas y la secundaria de la revisión documental, de videos y sistematizaciones, se registra y clasifica. Posteriormente se procede al análisis e interpretación de la información, para esta última etapa se usó tres técnicas: 1) La

triangulación de datos con el propósito de encontrar puntos de convergencia o divergencia entre las diferentes fuentes; 2) La comparación de patrones que permitió comparar la teoría, los modelos propuestos con las prácticas en terreno (Stake 1995; Yin 2003); y 3) El seguimiento de procesos de tipo interpretativo que facilitó entender como ocurrió el proceso, que en relación con la acción pública esta técnica contribuye a revisar e interpretar las razones, conductas y comportamientos de los actores. En síntesis, permite reconstruir el proceso, “conocer y valorar las preferencias y las percepciones de los actores, sus propósitos, objetivos, valores y su especificación de las situaciones” (Vennensson 2013, 247).

La intención del diseño metodológico en conjunto es precisamente otorgar validez y confiabilidad a los resultados, que ha permitiendo un estudio y conocimiento profundo acerca del caso estudiado.

Capítulo 2

Descripción de la política de juventud en Nariño

Este capítulo presenta el marco temático y descriptivo de la política de juventud en Nariño. Se aborda la juventud como objeto de estudio, categoría sociohistórica y diferencial.

Posteriormente se presenta un breve recuento de su visibilización en la sociedad colombiana, para continuar con la normatividad vigente (nacional e internacional), las agendas de los principales actores dentro del subsistema de juventud, articulados con algunos referentes del concepto de desarrollo que han permeado los objetivos de la *policy*. Finalmente, a manera de descripción se da cuenta de los instrumentos que han permitido el diseño e implementación de la política de juventud, tales como la Nodalidad, Autoridad, Tesoro, y Organización (NATO).

2.1. Juventud como categoría social diferenciada y objeto de estudio

Una pregunta clave en las investigaciones acerca de la juventud es: ¿Quiénes son los jóvenes?, la respuesta a este interrogante es compleja, porque desde cada disciplina que ha sido abordada esta categoría se le ha otorgado un significado particular. Dentro del ámbito académico la juventud es un objeto de estudio relativamente nuevo, siempre ha existido la preocupación por entender a este grupo poblacional dinámico, que tiene como constante el cambio, ya que continuamente es influenciado por las transformaciones del entorno, ya sean económicas, políticas, culturales, ambientales y sociales, cuestiones que desafían a los investigadores frente a su comprensión e interpretación del mundo y la sociedad por parte de los jóvenes.

En este sentido, la juventud es una construcción sociohistórica que se ha ido configurando a través del tiempo, con mayor auge en la época moderna y las sociedades capitalistas. La génesis de la juventud como categoría social, está relacionada con las necesidades de renovación y relevo generacional para la fuerza de trabajo, pues el sistema económico exigía individuos calificados, formados en tareas específicas de acuerdo a las necesidades de producción para el desarrollo. Por lo tanto, esta primera distinción de juventud de asignación externa contribuyó a la diferenciación entre la infancia y la edad adulta (Morch 1996; Álvarez 2016).

Posteriormente, en el siglo XX después de la Segunda Guerra Mundial y el impulso de mayo del 68, los jóvenes se movilizaron y protestaron en contra de la homogenización de los individuos dentro del sistema, el discurso del desarrollo ortodoxo y la vulneración sistemática de derechos evidentes en las guerras. Estas premisas provocan que los jóvenes se alejen de los estereotipos en los cuales fueron enmarcados (fuerza de trabajo) e inician un proceso de movilización y socialización en el cual,

(...) adoptaron rasgos y emblemas cualitativamente distintos a los de la cultura hegemónica. En este proceso de diferenciación emergió la necesidad de erigirse incluso como ‘contraparte crítica’ del orden vigente y constituirse como entidad con características propias, no asignadas. El hipismo, el rock, los movimientos contraculturales, la cultura beat y, más adelante, los movimientos estudiantiles antiautoritarios, fueron los puntales de este desprendimiento que otorgó a la juventud verdaderos signos de *identidad* (Álvarez 2016, 285).

Esta identidad, se construye a partir de la “praxis divergente” un concepto entendido como los “comportamientos sociales y culturales compartidos que dan sentido de pertenecía a un grupo, a una colectividad, a una generación” (Brito 2002, 44). Es la denominada sensibilidad vital, una forma de comprender e interpretar la realidad, la oportunidad de crear, gestar e impulsar cambios, reafirmando que la juventud sobrepasa las visiones reduccionistas biológicas y que para su explicación y comprensión es necesario incluir otros factores del mundo social (Brito 1998; Ortega y Gasset 2002).

Analizar la praxis divergente en los territorios, permite valorar el potencial de los jóvenes otorgándoles una categoría como sujetos de derechos, además de reconocer sus características diferentes frente a otros grupos poblacionales (mujeres, niños, afro, etc.), reclamando su derecho a la discrepancia, “al reconocimiento de su existencia autónoma, el respeto por sus formas y estilos de vida; el derecho a la interlocución, a ser tomados en cuenta y a la participación” (Brito 2002, 58). En síntesis, la juventud como categoría sociohistórica no solo se visibiliza por las nuevas prácticas dentro de la sociedad contemporánea, sino por el sistema de relaciones que van tejiendo en el contexto en el que habitan y se desarrollan, las cuales les permiten expresiones formales e informales de la dinámica juvenil que van construyendo una identidad colectiva, a pesar de la diversidad que implica ser joven.

2.2. Juventud y conflicto en Colombia

El conflicto armado interno que ha vivido Colombia por casi cinco décadas es un elemento estructural que ha modificado la cotidianidad de la ciudadanía en general. Abordar a la juventud como categoría diferencial dentro de la esfera pública y social hace parte de comprender la influencia que ha tenido el conflicto frente a la percepción de la realidad por parte de los actores, los cuales asumen roles, conductas y comportamientos dependiendo de sus vivencias, condiciones y contexto. A continuación se presenta una serie etapas² en las cuales se visibiliza la relación de los jóvenes y el conflicto armado.

2.2.1. Etapa uno: Juventud imaginaria (1920 a 1950)

Se denomina juventud imaginaria precisamente porque el tránsito entre la infancia y la edad adulta es casi desapercibido, no hay un reconocimiento de la juventud, la razón es que aún se mantiene una estrecha relación con el ámbito rural y familiar. La situación de violencia bipartidista (conservadores y liberales) contribuye y otorga responsabilidades y roles propios de la adultez a los jóvenes, los cuales cargan con la etiqueta de ser combustible para la lucha armada o garantía de protección familiar, especialmente el género masculino (Colombia Joven s/f).

2.2.2. Etapa dos: Juventud subversiva (1950 a 1985)

En esta etapa hay una agudización de la guerra interna producto de la violencia bipartidista y la disputa por la tenencia de la tierra. Surgen las organizaciones armadas ilegales denominadas guerrillas (FARC, ELN, EPL y M-19)³ y el narcotráfico, factores que provocan la migración del campo a la ciudad, el cual se mantiene como una constante en el territorio. En los años setenta y ochenta, con la influencia de la ideología comunista y socialista sumado a las movilizaciones estudiantiles en contestación a las reformas económicas y políticas, la juventud se identifica con las propuestas que procuran la defensa de los derechos y critica al sistema homogeneizador. En esta etapa los movimientos estudiantiles y de contracultura son sinónimo de juventud, una juventud rebelde pero también vulnerable frente a la situación de guerra y conflicto en el país (Colombia Joven s/f).

² Se enunciarán las etapas más relevantes en las que se visibiliza la influencia del conflicto en la construcción del ser joven en Colombia. Estas etapas son retomadas de un documento institucional de Colombia Joven, realizado por Daniel Santos Pinzón, consultor de juventud en Colombia.

³ En este periodo aparecen los movimientos guerrilleros: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN); Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento 19 de Abril (M-19).

2.2.3. Etapa tres: Juventud sin mascarar (1986 hasta la actualidad)

El desmantelamiento de los carteles del narcotráfico, la eminente presencia de las guerrillas y el auge de los grupos paramilitares, mantenía la vulnerabilidad de los jóvenes. En las zonas urbanas marginales los jóvenes se vinculaban fácilmente al sicariato y al expendio de sustancias psicoactivas, en la zona rural principalmente engrosaban las filas de los grupos al margen de la ley siendo víctimas de reclutamiento y utilización, participando en actividades ilícitas de manera voluntaria e involuntaria (Colombia Joven s/f).

En conclusión, la relación entre juventud y conflicto ha sido una de las variables que ha contribuido a ir configurando paulatinamente una idea acerca de la juventud en el país dentro de la sociedad. Es un factor que ha permeado las representaciones y marcos de acción de diferentes actores que intervienen en el subsistema de juventud. Otorgando características negativas, apelativos e imaginarios como la de problema y riesgo social que aun hacen parte de los discursos de actores gubernamentales y no estatales para abordar la cuestión de juventud en el territorio.

2.3. Juventud, participación y acción pública

La relación entre juventud, participación y acción pública alude a un proceso de aprendizaje social que se gestó entre diferentes actores para el diseño de la política de juventud en Nariño. El proceso de aprendizaje contó con la participación como elemento fundamental para su materialización y garantía de la interacción entre el Estado y los jóvenes. Interacciones que lograron generar espacios hacia la argumentación, la deliberación y los concesos que materializaron el diseño de la política de juventud, a partir de la construcción de acuerdos, redes de actores, consensos y alianzas estratégicas como la de Gobernación de Nariño, agentes de cooperación internacional (PNUD y AECID), sector privado, academia y organizaciones de jóvenes. Esta acción pública obtuvo como resultado además de la *policy*, la movilización del pensamiento de una generación de jóvenes en el departamento, el reconocimiento como grupo poblacional con características particulares, sujetos políticos y de derechos y, finalmente, el impulso de la idea de ejercer una ciudadanía activa como actores estratégicos de transformación del territorio.

2.4. Normatividad juventud

Las leyes son instrumentos que contribuyen a la construcción de políticas públicas, estos marcos de acción formal tienen entre sus propósitos el cumplimiento de las acciones jurídicas establecidas y una posible institucionalización de procesos participativos. La política pública de juventud de Nariño se diseña bajo el marco de la normatividad internacional y nacional, como elementos y fundamentos legales que permitieron la orientación de la política pública.

2.4.1. Normatividad internacional

El marco normativo internacional por el cual se rige Colombia en el tema de juventud hace parte de los compromisos que como país se acogieron para el cumplimiento de objetivos globales (ODM), por medio de tratados y protocolos, generalmente declarados por las organizaciones de las Naciones Unidas.

Las principales ratificaciones a las convenciones legales de carácter internacional que se constituyen en la estructura legal e instrumental de la política de jóvenes en Nariño son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966; la Conferencia del Cairo en 1994 y la Declaración de Lisboa en 1998; el Programa de Acción Mundial para Jóvenes; los ODM, y la Convención Iberoamericana de Juventud en 2005, entre otros. Todos estos han permeado las representaciones, intereses y marcos de acción de los actores internacionales, gubernamentales y los jóvenes que se han materializado en la política y se constituyen en instrumentos de gestión interinstitucional y recursos legales y cognitivos de exigencia para la garantía de derechos de los jóvenes en el territorio.

2.4.2. Normatividad nacional

La Constitución Política de 1991 es el referente más importante para la consolidación de la política pública de juventud en Nariño. Es el principal respaldo para la posterior sanción de las leyes de juventud (1997 y 2013) que tienen como objetivo promover la formación integral, la participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político (Ley de Juventud 1997). Es decir, es el marco jurídico institucional para orientar políticas, planes y programas por parte del Estado hacia la juventud.

La primera ley de juventud sancionada en 1997 tuvo vigencia durante 16 años, periodo durante el cual solo 40% de los departamentos contaban con una política dirigida a jóvenes específicamente, entre ellos Nariño. En el año 2013 entra en vigencia la nueva ley de juventud denominada: Estatuto de Ciudadanía Juvenil ley 1622 de 2013. Esta ley de carácter estatutario, logra tener mayor influencia en los niveles territoriales, puesto que el diseño de la política de juventud no solo dependerá de la voluntad política, sino que pasará a ser de obligatoriedad legal.

A nivel nacional existen otras leyes que se articulan con las políticas de juventud y que idealmente deben coadyuvar a su implementación, pues además de contener acciones para jóvenes, también otorgan competencias y funciones a todas las dependencias de los gobiernos (secretarías, coordinaciones) para la garantía de los derechos de este grupo poblacional. Estas leyes son: El Código de Infancia y Adolescencia Ley 1098 de 2006; la Ley de Fomento al Emprendimiento y la Cultura 1014 de 2006; Ley de Formalización y Generación de Empleo 1429 de 2010; CONPES⁴ 3673 de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados; CONPES 147 de prevención de embarazos en adolescentes, entre otras.

2.5. Desarrollo humano como referente en las agendas de juventud

El desarrollo ha sido abordado desde diferentes posiciones y perspectivas que permiten ver la consolidación, adaptación o transformación del término en distintos contextos. Existen posturas más institucionales y funcionalistas, que privilegian el paradigma de desarrollo ortodoxo con el componente intrínseco del crecimiento económico y otras visiones más críticas donde el desarrollo es un concepto que ha limitado la autonomía de los territorios justificado bajo una lógica de solidaridad como un imperativo moral y ético, donde países con mejor posición económica pretenden “ayudar” a los países menos favorecidos y en situación de vulnerabilidad y marginalización que anhelan desarrollarse y modernizarse (Bretón 2010).

⁴ Se denominan documentos CONPES a los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, órgano asesor de la Presidencia de la República de Colombia y máxima autoridad de planeación en el país. Los documentos son estudios y recomendaciones para el diseño e implementación de políticas sociales y económicas.

En este sentido, en los procesos decisionales el concepto de desarrollo y sus diferentes perspectivas han estado presentes, principalmente porque es una idea fuerza que ha motivado la lucha por conseguir el bienestar colectivo. Svampa (2016) menciona que las nociones de civilización y progreso son las primeras ideas que impulsaron el anhelo del desarrollo, las cuales movilizaron cambios y orientaciones en el pensamiento social, político y económico de los países principalmente de Latinoamérica. Posteriormente estas ideas se afianzaron y consolidaron en un solo concepto (desarrollo), como aquella esquiva promesa de alcanzar la prosperidad en todas las sociedades que acojan determinadas formas institucionales, por ejemplo, la democracia y el libre comercio.

Para el diseño de la política de juventud en Nariño el desarrollo es uno de los principales referentes, pues la política pública reconoce las tensiones que demandan atención inmediata del Estado como principal promotor del bienestar. El desarrollo que se impulsa es el que se deriva de la primera perspectiva ya mencionada (funcionalista-crecimiento económico) pero que se ha transformado en un enfoque con un lenguaje, representaciones, valores y símbolos en aparente sinergia con otros elementos del territorio. Plantea un balance entre lo económico, distributivo y la satisfacción de necesidades básicas de las personas, impulsando de esta manera el denominado desarrollo humano sostenible, que desde los años noventa, PNUD ha posicionado, logrando permear las agendas de diferentes sectores, entre ellos el de juventud (PNUD 2015).

Para la política de juventud de Nariño, el desarrollo humano sostenible es la opción, la oportunidad para,

(...) pensar, el planificar, el ejecutar y controlar las acciones desde el reconocimiento y valoración de todas las formas de vida existentes, la diversidad de género, étnica, territorial, cultural, etaria, urbana, rural y ambiental, que conlleva a valorar, impulsar y garantizar el desarrollo de la región. (Gobernación de Nariño 2011a, 30)

Alude a la construcción de estrategias que les permitan a los jóvenes la inclusión en todas las esferas de la sociedad: económica, social, política, cultural, que ciertamente ejemplifique el alcance de una vida digna. Esta dignidad implica la garantía de derechos y la potencialización de las capacidades de los jóvenes como ciudadanos y como actores estratégicos de transformación en el territorio, por lo tanto, el desarrollo humano sostenible en el diseño de

esta *policy* no solo establece los fines del mismo sino que orienta hacia los medios que se usarán para lograrlo.

2.5.1. Agendas internacionales de juventud

Desde el año 1985, la juventud es una categoría relevante en la agenda de las organizaciones internacionales, principalmente de las Naciones Unidas. La razón es la visibilización de los jóvenes en los diferentes movimientos de contracultura que como manifiesta Álvarez (2016), evidenciaban una posición crítica frente a un sistema hegemónico. Pero también la popularidad como un tema de debate en la esfera pública, responde a las crisis sociales de los países latinoamericanos que estaban saliendo de procesos dictatoriales y muchos territorios se encontraban sumergidos en olas de violencia como el caso de Colombia.

Estas situaciones preocupaban a la comunidad internacional y en sí a los gobiernos nacionales, regionales y locales, precisamente a la manera como los países en medio de sus limitados recursos económicos, legales, políticos y cognitivos, tendrían capacidad de respuesta frente a las demandas de los jóvenes, pues a la par de la visibilización como una categoría social diferenciada, la gran mayoría de los países latinoamericanos, atravesaban por el denominado bono demográfico, en el cual existe mayor población joven en comparación a otros ciclos vitales. Por lo tanto, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible como referente para el diseño de acciones para la juventud, representaba la oportunidad para fortalecer y potenciar los territorios y sus ciudadanos tanto económica como socialmente.

La implementación del enfoque desarrollo humano sostenible era el medio para lograr una armonía y bienestar y que en alguna medida proporcionaba los medios y los instrumentos para alcanzarlo (recursos cognitivos, financieros, políticos). Entonces la agenda internacional actual para los jóvenes se enmarca principalmente en diseño de programas, proyectos y estrategias para el cumplimiento de los ODM.

Para Colombia y Nariño se plantea una estrategia de mediano plazo 2014-2017 denominada “Estrategia del PNUD para Juventud”, que busca tres resultados:

- **Mayor empoderamiento económico de los jóvenes:**

Un trabajo digno que posibilite el sustento para los jóvenes en edad de trabajar, es el incremento de puestos de trabajo, el acceso a la protección social, los sectores productivos la financiación y capacitación, que permita una mejor calidad de vida de esta población. En articulación con este resultado, en Nariño se plantea el programa Creciendo Juntos que intenta brindar opciones económicas productivas sostenibles, dentro de la cadena de producción primaria, secundaria y terciaria como: cría de animales, transformación de materias primas etc., con el propósito de evitar la inserción y la reproducción de las economías ilícitas en el territorio (Felipe Herrera, agente territorial PNUD para Nariño, delegado del tema de juventud, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

- **Mayor compromiso cívico y participación de los jóvenes en la toma de decisiones, la vida política y las instituciones públicas:**

La apuesta es por el empoderamiento político de los jóvenes que puedan conocer sus derechos y deberes para participar en la sociedad civil, la administración pública y la vida política a todo nivel. Para esto se prioriza la formación, el acceso a la información, a los escenarios de participación y el apoyo a las organizaciones juveniles (PNUD 2014, 3).

En Nariño se ejecuta el proyecto “Alianzas Territoriales para la Paz” en el año 2015-2016, el cual, a través de escuelas de liderazgo de formación política, pretende fortalecer los espacios de participación institucional como las mesas-plataformas de juventud como mecanismos de incidencia y posicionamiento del pensamiento y las demandas de los jóvenes como sujetos políticos en el territorio frente a instancias gubernamentales de decisión.

- **Fortalecimiento de la participación de los jóvenes en la construcción de resiliencia:**

Los jóvenes frente a las adversidades de los conflictos pueden convertirse en agentes de cambio en sus comunidades. Para esto la articulación de acciones que posibiliten el empleo, la formación, la participación, que contribuyan a la construcción de rutas de restablecimiento y garantía de derechos son esenciales para el rol transformador como jóvenes en Latinoamérica

(PNUD 2014). En el departamento se ejecuta la estrategia Golombiao la cual a través del deporte busca:

(...) Fortalecer las habilidades de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sus comunidades en la construcción de proyectos de vida que aseguren su desarrollo y que estén alejados de la violencia, mediante la promoción de la participación, la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y la equidad de género. (Colombia Joven 2017, 1)

La agenda internacional que ejecutan actualmente los organismos de cooperación internacional se materializa en los territorios generalmente a través de un ejercicio de gobernanza multinivel, con el propósito de cumplir con los objetivos planteados en los 64 municipios del departamento de Nariño, en el cual diferentes actores se articulan para diseñar y ejecutar acciones en pro de la juventud y alinear agendas locales con los requerimientos globales como son los ODM.

2.5.2 Agenda Gubernamental de juventud en Nariño

La agenda gubernamental del departamento se ejecuta en el marco del Plan de Desarrollo 2016-2019 “Nariño Corazón del mundo”, que contempla la implementación de la política de juventud privilegiando cuatro ejes fundamentales: derechos sexuales y reproductivos; prevención del reclutamiento, utilización de adolescentes y jóvenes en contextos de conflicto armado; tecnología e innovación; y, finalmente, la participación de los jóvenes.

Esta agenda es concertada con las dependencias gubernamentales (secretarías de la gobernación, ministerios nacionales y alcaldías de los municipios) y no gubernamentales como las ONG y agencia de cooperación internacional principalmente PNUD, para que todas las acciones que se realicen para la juventud estén dentro del marco de los cuatro ejes mencionados que se encuentran en articulación con el compromiso como país y región en el cumplimiento de los ODM (Cristian Muñoz, coordinador de Juventud de Nariño, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

La forma organizacional y operativa para la materialización de la agenda es a través del Sistema Departamental de Juventud (SDJ), compuesto por:

- Comité departamental de adolescencia y juventud como una instancia de representación del gobierno departamental en donde participan los coordinadores de juventud y encargados de temas afines.
- Mesa departamental de juventud como un mecanismo de participación y diálogo entre los gobiernos regionales y las organizaciones de jóvenes.
- Mesa interagencial de la que hacen parte todas las agencias de cooperación internacional presentes en Nariño.
- La academia a través de la Red UREL,⁵ compuesta por representantes de las universidades públicas y privadas del departamento.
- ONG o representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes.
- Integrantes del sector privado.

De esta manera el SDJ es un espacio de interacción de diferentes actores, en el cual es posible intercambiar y confrontar lo que Lascoumes y Le Galès (2014), mencionan como variables explicativas del proceso de acción pública: ideas, intereses e instituciones, pues además de la toma de decisiones se pretende que este sea un escenario para generar conocimiento, realizar seguimiento y evaluación de las acciones en materia de juventud en el departamento de Nariño (Gobernación de Nariño 2011a).

2.5.3 Agenda de jóvenes en Nariño

Si bien es cierto la dinámica juvenil es amplia pues es una población en constante cambio, la construcción de la agenda de jóvenes que se visibiliza en los espacios gubernamentales-institucionales de participación ciudadana, ha sido el resultado del proceso de formación política y el diseño de la política de juventud, el cual ha orientado hasta la actualidad las principales demandas y acciones en la esfera institucional.

⁵ La red UREL es una organización donde confluyen la gran mayoría de universidades de la ciudad de Pasto, con el propósito de realizar acciones conjuntas en temas determinados.

En este sentido, la agenda de los jóvenes dentro de los espacios de participación ciudadana institucional sigue orientada y apoyada para su realización por la Gobernación de Nariño, las alcaldías locales y la asistencia técnica de PNUD. Esta corresponde a las funciones que según los mecanismos de participación (plataforma-mesa de juventud) dentro del Estatuto de Ciudadanía Juvenil se deben cumplir, articulados bajo la directriz principal de la implementación de la política de juventud como prioridad para los jóvenes que hacen parte del proceso. La agenda formal de los jóvenes en Nariño gira en torno a cinco ejes fundamentales:

- Acceso a la educación en los niveles de secundaria, media vocacional y superior.
- Promoción y materialización de los derechos sexuales y reproductivos.
- Inserción a la vida laboral como la generación de acciones que contrarresten la cultura del dinero fácil como consecuencia del conflicto y el auge del narcotráfico en Nariño.
- Participación y fortalecimiento organizacional de los jóvenes en diferentes escenarios políticos, sociales, institucionales y comunitarios.
- Construcción social de paz para la resiliencia y la reconciliación (Francisco Escobar, coordinador del centro de comunicaciones y producción de jóvenes AWASKA, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2016).

Como se mencionó, esta es la agenda formal dentro de los espacios de decisión, debate e interacción gubernamental. Sin embargo, la dinámica juvenil es mucho más amplia y existen organizaciones informales con un radio de acción en el barrio, los corregimientos, veredas y municipios, que si bien es cierto indirectamente están alineados con los cinco ejes expuestos, también movilizan otros temas como la objeción de conciencia frente al servicio militar,⁶ el derecho al aborto, el derecho a la ciudad, espacio público, etc., considerados como temas

⁶ La objeción de conciencia es un argumento usado para rechazar, negarse u oponerse a una propuesta establecida en este caso al servicio militar y el reclutamiento forzado por organizaciones al margen de la ley por parte de los jóvenes.

espinosos en el ámbito gubernamental, pero que conforman a nivel general otro tipo de agendas de los jóvenes en el territorio materializadas a través del arte, la cultura y el deporte (Diego Bastidas, integrante de la plataforma de juventud de Pasto, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017; Brayán Muñoz, colectivo de jóvenes Surprise City, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

En conclusión, las agendas de los tres actores principales dentro del proceso de acción pública de juventud están orientadas hacia los mismos componentes. Estos están contenidos en los planes de acción, planes operativos o planes de desarrollo de cada una de las organizaciones o sectores que representan, las cuales son usadas en escenarios institucionales, gubernamentales y sociales como herramientas de articulación y gestión con el propósito de cumplir objetivos de contenido, específicos de los problemas y tensiones que afectan a los jóvenes, y de proceso, para la continuidad de las alianzas estratégicas que posibiliten la continuidad e implementación de la política de juventud en Nariño.

2.6. Política Pública de Juventud Nariño

Nariño es un departamento ubicado al sur occidente de Colombia, con una extensión territorial de 33 268 km², divididos en zonas geográficas de la siguiente manera: Pie de Monte de Amazonía, Llanura del Pacífico, Choco Biogeográfico y Zona Andina. Por lo tanto, es considerado como un territorio con una posición geoestratégica privilegiada, por su condición de frontera y acceso al océano Pacífico que conecta al país con el resto de Suramérica (Gobernación de Nariño 2016).

La estructura poblacional de Nariño para el año 2016⁷ está compuesta por un total de 1'766 008 habitantes, de los cuales 50% son hombres y 49,8% mujeres, constituyéndose en el octavo departamento más poblado a nivel nacional. Del total de la población el 10,28% corresponde a comunidades indígenas, un 18,8% a comunidades afrodescendientes y 0,46% habitantes del pueblo Rom. Los jóvenes en Nariño representan el 26% de la población entre los 14 y 28 años (Gobernación de Nariño 2016).

⁷ Este dato corresponde a la proyección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La política de juventud de Nariño se aprueba en el año 2011 mediante ordenanza departamental, después de un proceso de casi cuatro años de diseño que contempló una etapa de formación política para los jóvenes, el diagnóstico y el fortalecimiento organizacional.

Actualmente la política de juventud lleva cinco años de implementación, cuenta con un plan estratégico general que está compuesto por tres grandes componentes: Desarrollo Humano Sostenible; Construcción Social de Paz; y, finalmente, Ciudadanía y Participación para la Transformación Social. Estos componentes se estructuraron bajo dos premisas que orientaron la estrategia técnica y la metodológica: a) la concepción del Estado como el protector y garantista de los derechos de los jóvenes; y b) la afirmación de que para Nariño es estratégico contar con las potencialidades y capacidades de los jóvenes, para avanzar en la construcción de paz, el fortalecimiento de la democracia participativa y el buen vivir para todo el departamento (Gobernación de Nariño 2011a, 1).

En este sentido, la *policy* se convierte en un medio para la gestión e incidencia política e interinstitucional, es un recurso jurídico y cognitivo para los jóvenes y los actores gubernamentales que ha propiciado ejercicios de gobernanza con el propósito de encontrar puntos de convergencia entre actores frente a la cuestión de juventud.

2.6.1 Estructura de la política de juventud de Nariño

La política pública tiene componentes y objetivos que son la materialización de las interacciones entre las ideas, intereses y marcos de acción de los actores que hacen parte del subsistema de juventud. Los objetivos de esta política pública son de contenido y de proceso porque la intención con la cual han sido formulados es la de influir sobre los sujetos de política y sus comportamientos para convertirlos en actores estratégicos en Nariño como también transformar las situaciones problemáticas identificadas.

Objetivos:

- Empoderar a los jóvenes para que sean reconocidos y se reconozcan como actores claves en el territorio.

- Transformar las condiciones políticas, sociales, ambientales para mejorar su calidad de vida.

- Convertir a la política de juventud en el instrumento político por excelencia para dirigir acciones de juventud en cualquier ámbito (Gobernación de Nariño 2011a, 70).

Estos objetivos están guiados por los referentes de desarrollo humano sostenible, construcción social de paz y ciudadanía, al igual que moviliza y transversaliza en todas las acciones para su cumplimiento el enfoque poblacional, étnico territorial, de derechos, género, el enfoque de libertades y capacidades, enfoque de activos, ciclo de vida y de transformación social.

Componentes de la política de juventud

La política cuenta con tres componentes que direccionan las acciones de implementación y establecen posibles líneas de financiamiento de las mismas. Cada componente se crea según los problemas identificados y su intención es agrupar todas las estrategias para que de manera articulada se ejecuten por medio de planes, programas y proyectos.

- **Componente uno:** Fortalecimiento de capacidades para la vida digna y el buen vivir de los jóvenes en armonía con la naturaleza y dialogo intergeneracional.

Este componente incluye tres estrategias, la primera orientada hacia el respeto, garantía y protección de la vida a partir de la formación en valores, la prevención y el autocuidado. Segundo, la posibilidad de vivir dignamente a través del acceso a la educación, a la salud, vivienda por lo tanto se priorizan acciones de universalización y acceso a los servicios básicos. La tercera va dirigida a la conservación del ambiente natural y cuidado del ambiente construido a través de la formación pedagógica y práctica ambiental y la cultura ciudadana.

- **Componente dos:** Construcción de relaciones pacíficas que protejan, garanticen y restituyan los derechos de los jóvenes y fortalezcan sus capacidades como constructores de paz.

Este componente está orientado a mantener la corresponsabilidad entre Estado, sociedad civil y familia para el fortalecimiento como ambientes protectores a partir del reconocimiento a la diferencia en la sociedad. Busca principalmente la restitución de los derechos vulnerados, la generación de rutas de atención específicas para la restitución de derechos de los jóvenes e

impulsar acciones que minimicen los riesgos de utilización consecuencia del conflicto armado interno.

- **Componente tres:** Desarrollo integral de la ciudadanía juvenil y fomento a la incidencia en los procesos de gobernabilidad democrática y buen gobierno.

Este último componente alude a la transformación del rol de los jóvenes a partir de la participación en diferentes escenarios para la toma de decisiones, fortalecer sus habilidades y capacidades, al igual que promover y apoyar diferentes formas de organización y movilización del pensamiento joven en Nariño. La ciudadanía juvenil es el concepto guía para instaurar acciones de formación, promoción e incidencia en diversos espacios que contribuyan a la deliberación, consenso y participación ciudadana de la población joven en el territorio.

Esta estructura de la política pública de juventud asume que existen diferentes niveles en los cuales las ideas, intereses y marcos de acción de los diferentes actores que participaron del proceso se visibilizan, interaccionan y fusionan. En este sentido, existe un nivel macro al partir de los referentes como el desarrollo humano sostenible, ciudadanía y construcción social de paz que se articulan con objetivos globales; posteriormente está un nivel intermedio estratégico plasmado en los componentes de la política y finalmente un nivel más instrumental y operativo que hace referencia a las acciones específicas, a las estrategias para el cumplimiento de la política pública, la cual se va calibrando o ajustando de acuerdo a los cambios, recursos (políticos, financieros, legales, cognitivos) y características de cada contexto (Hall 1993; Howlett 2011).

2.7. Instrumentos de la política de juventud

Si bien el interés de esta investigación no se centra en los instrumentos de la política pública, se hace referencia a ellos en este capítulo porque permiten entender como estos son la expresión de los consensos, acuerdos, posiciones y voluntades de los gobiernos para operacionalizar e implementar la política pública sin perder de vista los objetivos y componentes diseñados (Howlett 2011).

A continuación, se presentan los instrumentos de la política de juventud, siguiendo la tipología NATO que analiza cuatro tipos de instrumentos:

- **Nodalidad:** Se refiere a los instrumentos de información, de conocimiento disponible y producidos por el gobierno con el propósito de influir en el comportamiento de la sociedad en general en coherencia con los objetivos gubernamentales establecidos (Howlett 2011; Fontaine 2015).
- **Autoridad:** Son instrumentos que procuran limitar, controlar, regular o prohibir acciones que no estén en congruencia con los objetivos gubernamentales. Incluye las leyes, normas, reglas y marcos legales (Howlett 2011).
- **Tesoro:** Hace referencia al respaldo presupuestario, instrumentos fiscales, monetarios y financieros que se usan en las políticas públicas con el fin de alentar al cumplimiento de los fines trazados.
- **Organización:** Los instrumentos organizacionales se relacionan con las instituciones, personas u organizaciones responsables de la política o que inciden en ella de manera directa como los ministerios, coordinaciones, secretarías o de manera indirecta como las empresas públicas o las organizaciones no gubernamentales (Howlett 2011; Fontaine 2015).

Los instrumentos son de suma importancia porque son los empíricos observables de la política pública. Generalmente se establecen durante el proceso de diseño que abarca la puesta en agenda, formulación e implementación de la *policy*. Los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización son necesarios para conocer la existencia de una política, su énfasis y proceso durante la puesta en marcha (Fontaine 2015)

En Nariño el proceso de acción pública de juventud configuró paulatinamente los instrumentos de la *policy*, es decir son el resultado de diferentes grados de cooperación entre actores a través de la gobernanza multinivel que ha permitido visibilizar la dinámica y organización de las relaciones entre Estado, los jóvenes y otros actores del subsistema, como también el grado de coherencia entre los objetivos, componentes y los medios para su implementación.

Tabla 2.1. Instrumentos de la política pública departamental de juventud

Política Pública de Juventud Nariño (2011-2023)	Nodalidad <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de adolescencia y juventud 2011 - Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para todos” 2014-2018 - Plan de Desarrollo Departamental “Nariño Corazón del Mundo” 2016- 2019 - Política Nacional de Juventud - Sistematización proceso departamental de juventud 2009-2015 - PACO, herramienta interactiva de información de seguimiento a los tres componentes de la política de juventud en Nariño - Conferencia del Cairo en 1994 - ODM
	Autoridad <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de Colombia 1991 - Estatuto de Ciudadanía Juvenil Ley 1622 de 2013 - Código de Infancia y Adolescencia Ley 1098 de 2006 - Documento CONPES 3673 de 2010 (reclutamiento y utilización de adolescentes y jóvenes) - Ordenanza 011 de 2011 (Aprobación Política de Juventud) - Declaración Universal de los Derechos Humanos - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Declaración de Lisboa en 1998 - Convención Iberoamericana de Juventud
	Tesoro <ul style="list-style-type: none"> - Recursos de regalías 3 900 millones de pesos (Proyectos presentados al OCAD⁸ para la financiación de la política de juventud) - Presupuesto asignado para la coordinación de juventud departamental recursos propios 200 millones de pesos - Recursos cooperación internacional Naciones Unidas 910 millones de pesos - Recursos propios de articulación entre secretarías de la gobernación destinados a la implementación de la política de juventud 740 900 millones de pesos
	Organización <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de Juventud Municipal - Direcciones de juventud municipales (Pasto, Ipiales, Tumaco, Barbacoas, Samaniego, Tuquerres) - SDJ - Colombia Joven (organización coordinadora nacional del tema de juventud) - Mesa departamental de juventud

Fuente: Información extraída de Gobernación de Nariño (2011a)

⁸ El OCAD del Pacífico es un órgano colegiado encargado de la revisión y aprobación que los diferentes departamentos y municipios que pertenecen al suroccidente del país presentan para el financiamiento de políticas sociales en los territorios.

Capítulo 3

La participación de los jóvenes en el proceso de política pública de juventud en Nariño

Este capítulo presenta los hallazgos encontrados en el trabajo de campo realizado para dar respuesta a la pregunta de investigación y la hipótesis propuesta. Los datos principalmente fueron recolectados a través de entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores clave tales como: funcionarios públicos encargados del tema de juventud; jóvenes de las cinco subregiones;⁹ agentes de cooperación internacional (AECID, PNUD), representantes de ONG y de la academia. Todos ellos, actores vinculados durante el proceso que condujo a la elaboración de la política pública de juventud en el departamento de Nariño durante el periodo comprendido entre 1997 y 2015.

La información recolectada de fuentes primarias y secundarias se analizó a partir de tres técnicas: la triangulación, la comparación de patrones y el seguimiento de proceso de tipo interpretativo (Yin 2003; Vennensson 2013), las cuales contribuyeron a la interpretación, explicación y comprensión del proceso de acción pública de juventud, a la luz de las categorías teóricas y el marco analítico de la sociología de la acción pública expuesto en los capítulos anteriores.

A continuación, se presenta el análisis del proceso de participación de los jóvenes en Nariño. El capítulo inicia por la comprensión de la relación entre los actores-intereses, ideas e instituciones, posteriormente el análisis de la configuración del modelo de gobernanza y finalmente se describe y analiza el tipo de participación de los jóvenes dentro de este proceso. Cada uno de estos apartes está dividido en periodos entre cuatro a diez años, periodización que corresponde a los principales hitos dentro de la dinámica propia del caso de estudio en el territorio y a la aplicación del seguimiento de procesos, técnica que al periodizar permite hacer un rastreo minucioso para “reconstituir las creencias y las perspectivas de los actores” (Vennensson 2013, 249) en articulación con el marco teórico.

⁹ Las subregiones son subdivisiones territoriales dentro del departamento de Nariño, hacen parte de la división político-administrativa creadas a partir de características naturales y culturales con el propósito de mejorar la administración en el territorio. La división por subregiones ha variado dependiendo de los planificadores y de la decisión de los gobernadores, para esta investigación se retoman las cinco subregiones Centro, Norte, Sur, Pacífico y Occidente para la realización de las entrevistas a los jóvenes, las cuales fueron establecidas desde el 2004 a 2011, años en los que se inicia el proceso de formación política para jóvenes.

3.1. Comprender la relación entre intereses-actores, ideas e instituciones en el proceso de acción pública de juventud en Nariño

Uno de los aspectos interesantes en el análisis de políticas públicas es precisamente conocer cómo ha sido el proceso de materialización de los objetivos, instrumentos y componentes que la constituyen. Si bien es cierto que las políticas públicas traen implícita una visión normativa y de modificación de comportamientos de los ciudadanos, estas obedecen a una forma de entender, comprender e interpretar la realidad por parte de los actores que confluyen en un contexto. Estos actores son portadores de diversos intereses, valores e ideas y, en relación con ellos, reconocen tensiones, construyen y validan instituciones e identifican posibles soluciones para la transformación de una determinada situación.

En este sentido, las políticas públicas se convierten en herramientas e instrumentos de incidencia política, gestión y visibilización de poblaciones vulnerables o de actores con mayor capacidad de influir en las agendas públicas y gubernamentales. Al proceso de interacción que tiene como resultado las políticas públicas y que hace referencia a “las diversas formas de coordinación entre el Estado y la sociedad con el objetivo de dar solución a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (Manosalvas 2015,141), se le denomina acción pública. Este proceso es el objeto de esta investigación.

3.1.1. Intereses – Actores, Ideas e Instituciones

Para el análisis de políticas públicas y de la acción pública, es relevante y fundamental identificar quiénes han participado en este proceso, pues en este juego de interacciones y alianzas entre actores se visibilizan las ideas, los intereses, instituciones, y se ponen en marcha diferentes recursos y estrategias con el propósito al menos en teoría de resolver un problema colectivo que demanda una acción concertada (Subirats et al. 2012, 37).

Hacer alusión a los actores también es identificar sus características, una tipología que para este caso se clasifica en actores políticos, burocráticos, con intereses especiales, intereses generales y los expertos. También es relevante tener en cuenta el entorno, contexto, roles, valores, preferencias, lógicas de acción, rutinas y comportamientos, que permiten entender las elecciones dentro de la arena de toma de decisiones (Dente y Subirats 2014).

Los actores tanto individuales como colectivos están dotados de “intereses y recursos para desarrollar estrategias, con la capacidad de hacer elecciones, guiados por sus intereses materiales y simbólicos” (Lascoumes y Le Galès 2014, 19). Generalmente los actores hacen parte de espacios en los cuales se facilitan las interacciones entre ellos, con el propósito de materializar la acción pública en coherencia con un problema de política específico. Estos escenarios se denominan universo de políticas o subsistema de política (Sabatier 1993), para este caso el subsistema de juventud.

Periodo 1997 a 2007: Proceso de inclusión en la agenda pública en Nariño del tema de juventud

El subsistema de juventud se constituye paulatinamente como resultado de diferentes hechos a nivel nacional y subnacional. Para entender su conformación, el contexto y los actores, es necesario hacer un rastreo a partir de la inclusión del tema de juventud en las agendas públicas y gubernamentales como una etapa clave dentro del proceso de acción pública de juventud en Nariño, donde se identifican las ideas, intereses e instituciones.

Los antecedentes que influyen en la puesta en agenda parten de la visibilización de los jóvenes en diferentes transformaciones a nivel mundial a partir de la posguerra y especialmente en los años sesenta y setenta, quizás no con la aparente claridad y conciencia con la que hoy se identifica esta categoría sociohistórica, pero sí con un protagonismo en diferentes etapas. En Colombia, a partir de la segunda mitad del siglo XX, un sinónimo de juventud son los estudiantes, que se organizaron en grupos a favor de la reivindicación política y de la libertad frente a la violencia bipartidista en contraposición a gobiernos calificados como dictatoriales (Reina 2012).

Si bien es cierto que la totalidad de jóvenes a nivel nacional y departamental no hacían parte de los movimientos estudiantiles, hacer mención a ellos como actores colectivos dentro de este proceso de inclusión en la agenda pública es relevante precisamente porque ha sido una estructura organizativa que ha visibilizado a los jóvenes como actores incidiendo en espacios gubernamentales, sociales y comunitarios en los cuales se ha configurado una serie de ideas, imaginarios, características y comportamientos atribuidos a este sector poblacional.

Un ejemplo de ello es cómo la idea de los jóvenes como problema asumida por los actores gubernamentales y los sectores más conservadores de la sociedad, se forja porque la juventud contestataria de finales de los cincuenta y de los años posteriores, protestaba frente a las injusticias del sistema. Sin embargo, a pesar de que se les reconocía la valentía de expresar lo que una sociedad callaba, su comportamiento era tildado como sospechoso (etapa dos de la relación entre juventud y conflicto: juventud subversiva). Los estudiantes pasaban de ser héroes a subversivos y agitadores (Nueva Prensa 1961, citado en Reina 2012, 86).

En este sentido, desde el nivel gubernamental los jóvenes eran una responsabilidad política mas no actores políticos, por lo tanto, la idea de los jóvenes como problema se generaliza, y se relaciona con la inmadurez y por ende con la incapacidad de tomar decisiones o hacer parte de las instancias de poder. Más adelante, en los años sesenta y setenta, los jóvenes influenciados por las ideas de la revolución cubana y la Guerra Fría inician un proceso de formación para la participación en partidos políticos tradicionales y movimientos alternativos coyunturales a través del movimiento estudiantil, como la figura emblemática de la representación de los jóvenes. Estos se fortalecen en oposición a la censura, los asesinatos y la escasa libertad de opinión en el país, siendo este el articulador entre diferentes generaciones que buscaban la reivindicación como actores políticos y las luchas en las cuales históricamente los jóvenes han tenido presencia (Reina 2012).

Posteriormente a finales de los ochenta hay una ruptura del movimiento estudiantil con los partidos políticos pues se “dejó en claro que las juventudes como apéndice de los partidos quedaron mermadas por la aparición de otras formas de movilización, así como también por otros objetivos” (Reina 2012, 116). En este periodo, específicamente en 1985, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) advierte sobre la importancia de incluir a los jóvenes en la toma de decisiones, en la participación dentro del diseño de políticas y acciones de juventud para alcanzar la paz, el progreso y el desarrollo de cada país (Resolución 40/14 ONU 1985).

Estos tres puntos son las finalidades e intereses dentro de un proyecto de modernización en la agenda internacional por parte de la ONU y sus agencias como PNUD, que según la clasificación de Dente y Subirats (2014), son actores colectivos que representan intereses especiales e intereses generales debido a que su intervención obedece al cumplimiento de una

agenda internacional en territorios de conflicto, promoviendo la inversión internacional y visibilizando a grupos poblacionales que no han tenido los recursos para ser escuchados en los espacios decisionales. Ejemplo de ello son los jóvenes, las mujeres, indígenas y afrodescendientes.

En Nariño, al igual que en el resto del país, el movimiento estudiantil es un referente para entender la configuración del subsistema de juventud. Nariño, un departamento con mayor afinidad a una ideología de izquierda, a la lucha cívica, campesina y popular a través de la organización social, promueve desde finales de los años sesenta con el movimiento estudiantil la movilización en torno a la mejora de los servicios públicos, la educación y la conservación de los recursos naturales (Memorias de la represión s/f).

En los años ochenta, el movimiento estudiantil de la Universidad de Nariño y de secundarias departamentales se consolida como un “proceso organizativo que permitió crear una base social en sindicatos, organizaciones comunales y populares, e incluso gremiales (transportadores y comerciantes), que luego sirvieron de soporte al desarrollo de fuerzas políticas de tipo regional” (Memorias de la represión s/f, 19). Sin embargo, la criminalización de la protesta y los estatutos de seguridad que el Estado implementaba, diezmaron el potencial del movimiento estudiantil, lo que repercutió en los años noventa en el debilitamiento de las estructuras organizativas y por ende en la representatividad de los jóvenes en instancias de toma de decisión.

En consecuencia, surge una iniciativa temporal catalizadora de la voz de los jóvenes, representativa de la etapa denominada juventud sin máscaras, a través del movimiento “Séptima Papeleta” que se convirtió en un hito en el proceso de inclusión del tema de juventud en las agendas pública y gubernamental en los niveles nacional y subnacional. La Séptima Papeleta movilizó el pensamiento político joven y expuso la situación y demandas de esta población relegada y estigmatizada históricamente.

También se convirtió en un órgano asesor de la Asamblea Nacional Constituyente que contribuyó a la reforma de la Constitución Política de 1886. A pesar que tuvo un auge en los años 1990 y 1991, posteriormente se disuelve, siendo el antecedente que permitió que la cuestión de juventud se observe desde otras visiones dimensiones y disciplinas. Prueba de ello

es el reconocimiento explícito de los jóvenes en la Constitución de 1991 como sujetos de derechos y deberes, donde el Estado y la sociedad deberán garantizar la participación activa en los organismos públicos y privados, “direccionando al Estado hacia la consecución de políticas de juventud, inscritas en los planes de desarrollo” (Reina 2012, 140-146).

Ya en el año 1997 se sanciona la ley de juventud, como el primer instrumento jurídico y normativo que insta a los gobiernos al diseño de políticas públicas para este sector poblacional, como también a la creación de instituciones responsables del tema en todos los niveles territoriales. En Nariño se crea la Oficina de Política Social con una coordinación de juventud. La ley como instrumento amparado en la constitución política y como institución de carácter formal, pretende estandarizar la acción pública en los territorios, al brindar un marco de competencias y funciones a los actores para el diseño de la *policy* o acciones a favor de la juventud.

Por tal motivo, las direcciones municipales, coordinaciones departamentales y Colombia Joven como una entidad asesora adscrita a la Vicepresidencia tienen por objetivo, según la ley, coordinar y realizar seguimiento para el cumplimiento de las políticas y la normatividad vigente. La justificación y el interés de contar con una política para los jóvenes desde los órganos gubernamentales se expresa a partir de cinco finalidades:

(...) 1. La institucionalización, regulación y normalización de lo juvenil, pues preocupaba las acciones insurgentes en décadas pasadas y su protagonismo en los fenómenos de violencia y conflicto social, 2. Disminución de las principales condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión que enfrentan los jóvenes de los sectores populares, 3. Inserción en el mercado y procesos de desarrollo con énfasis en la producción de capital. 4. Los espacios de participación y 5. El reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes.
(Sarmiento s/f, 3)

En Nariño hay un especial énfasis en las justificaciones uno y dos, pues la agudización del conflicto en los años noventa con la intensificación del narcotráfico y la presencia de los grupos al margen de la ley (guerrilla y paramilitares), han modificado el contexto y también el rol de los jóvenes y el de la población en el territorio. Según los documentos de la gobernación departamental los flagelos del conflicto habrían causado “transformaciones

negativas de los estilos de vida de la población y el incremento de ambientes de trasgresión cultural y pérdida de valores” (Gobernación de Nariño 2011b, 12).

De esta manera, el conflicto armado se convirtió en un factor para que la cuestión de juventud sea incluida en la agenda pública y gubernamental, pues se consideraba que las principales afectaciones de este conflicto las padecían los niños, adolescentes y jóvenes, víctimas de

(...) los efectos más graves como el reclutamiento, la utilización por parte de los actores armados y de grupos de narcotráfico, mutilación por minas antipersonal y munición sin explotar, el desplazamiento forzado, explotación sexual, las violencias basadas en género, restricciones a la movilidad, guerra entre pandillas u organizaciones de narcotráfico. (Gobernación de Nariño 2011b, 15)

Lo anterior evidencia una situación problemática con varias aristas que demandan intervenciones inmediatas y la apuesta por los procesos sociales por parte del Estado. Evidentemente el rol de los jóvenes ha cambiado al igual que sus ideas e intereses, pues la percepción de la realidad en Colombia y sus municipios aparecía como una “larvada crisis político social y económica, manifestada en complejas e interdependientes patologías de violencia, exclusión y pobreza que convirtió a los jóvenes en sus principales víctimas” (Sarmiento s/f, 3).

En consecuencia, este contexto contribuyó a reforzar la estigmatización hacia este grupo poblacional por parte de los actores gubernamentales, que reproducían la idea de los jóvenes como problema. A ello se sumaba la idea de riesgo social por su participación en actividades delictivas provocadas por el conflicto y la escasa garantía de derechos. Los cursos de acción política para los jóvenes se concentraron en abrir oferta institucional desde el reconocimiento como beneficiarios y objetos de control por parte de las instituciones encargadas del tema de juventud.

En este sentido, la implementación de acciones principalmente estaba relacionada con la cultura y el deporte. Los documentos CONPES emitidos en los años noventa procuraban por el buen uso del tiempo libre limitando las expresiones de los jóvenes en otras dimensiones.

Los documentos CONPES de 1992 y 1995 fueron la agregación de los programas e inversiones que se hacían desde las entidades de carácter sectorial. Las intervenciones estatales orientadas hacia los jóvenes se caracterizaron por definiciones y desarrollos puntuales, desarticulados y sectoriales (educación, salud, cultura, deporte, justicia, etc.) sin atender requerimientos específicos de los grupos poblacionales (Sarmiento s/f ,4).

Para el año 2000, tras casi quince años de reflexiones e iniciativas para la juventud a nivel internacional y nacional, la ONU propuso los ODM, una apuesta por alcanzar y garantizar el desarrollo humano en especial en los países que eran agobiados por los conflictos, el incremento de los índices de pobreza, la marginalidad y el deterioro ambiental. Situaciones que complejizan pensar en un futuro para las poblaciones a pesar del avance tecnológico, la globalización y la interconectividad (UNICEF s/f).

Por lo tanto, los ODM son la nueva agenda internacional para la garantía de derechos y desarrollo de competencias y habilidades de los actores en cada territorio. La adscripción a estos ocho objetivos insta a los gobiernos a trabajar, a gestionar recursos financieros, humanos, logísticos, entre otros, para implementar acciones que permitan su alcance hasta 2015. De esta manera, el propósito de los organismos de cooperación internacional será el promover el desarrollo humano sostenible, impulsar la gobernanza, y en materia de juventud impulsar la idea de que los “jóvenes son un factor determinante en el cambio social, el desarrollo económico y el progreso técnico. Su imaginación, sus ideales, sus perspectivas y su energía resultan imprescindibles para el desarrollo de las sociedades en las que viven” (ONU s/f ,1).

El año 2007 es decisivo para que el tema de juventud en Nariño se consolide dentro de la agenda pública. Se establece la oficina territorial de PNUD en el departamento con un proyecto específico (ART-REDES-agenda de PNUD), donde esta agencia es la encargada de promover, guiar e implementar la asistencia técnica en el territorio. Su presencia se realiza en el marco de la formulación del Plan Desarrollo Departamental 2008-2012, liderado por el exsenador y político colombiano Antonio Navarro Wolff.¹⁰ Su gobierno plantea como directriz para alcanzar los objetivos en su gestión, incluir y contextualizar el enfoque de desarrollo humano sostenible propuesto por PNUD, al enfoque de activos desde una

¹⁰ Exsenador y político colombiano, integrante de la constituyente de 1991, exalcalde de Pasto y exmilitante de la guerrilla M19.

perspectiva territorial endógena para hacer frente a los problemas sociales de manera pertinente con la realidad de Nariño (Gobernación de Nariño 2008b, 19).

PNUD y la Gobernación de Nariño realizan alianzas donde cada uno es actor estratégico para cumplir las agendas gubernamentales e internacionales, principalmente en el diseño de políticas públicas que ya era una exigencia a nivel nacional frente a la grave situación humanitaria que enfrentaba el departamento a causa del conflicto y el auge del narcotráfico.

En este sentido, PNUD por medio del programa “Apoyo a las Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano” (ART-REDES) como un programa de articulación multilateral de varias organizaciones internacionales tiene como propósitos el cumplimiento de la declaración de París,¹¹ la socialización y materialización de los ODM, la construcción social de paz y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes. Este proyecto converge con los planteamientos del plan de desarrollo departamental “bajo la premisa que aún en medio del conflicto no sólo es posible sino también imperativo impulsar y crear las condiciones para la paz y desarrollo humano en paralelo a las acciones de respuesta humanitaria” (Gobernación de Nariño 2008a, 37).

Periodo 2008 a 2011: Diseño de la política pública de juventud de Nariño

En el año 2008 inicia el periodo administrativo del entonces gobernador Antonio Navarro Wolff. Dentro del plan de desarrollo queda consignado como una actividad específica y puntal por parte de la Oficina de Política Social el diseño de la política pública para jóvenes enmarcada en la estrategia departamental de juventud. Esta tenía dos miradas: la primera “garantizar los derechos y protección a jóvenes, y la segunda la movilización de la idea que para Nariño es estratégico contar con las potencialidades y capacidades de esta población, pues sin su contribución es imposible sacar adelante al departamento” (Gobernación de Nariño 2015, 13).

¹¹ La declaración de París es un acuerdo internacional que establece compromisos entre países donantes, receptores y agencias de cooperación internacional con el propósito de cumplir compromisos y objetivos globales como los ODM en países en vías de desarrollo que contribuyen a alcanzar su progreso y desarrollo. Colombia se adhiere a este convenio en el año 2007.

El diseño de la política de juventud sería llevado a cabo en conjunto con PNUD en el marco del programa “Adelante Nariño con los Jóvenes Adelante”. Esta era la agenda concertada para la materialización de las agendas de cada actor colectivo (gobernación y cooperación internacional) la cual incluía la formación política, movilización, fortalecimiento organizacional, comunicación, incidencia, sistematización e investigación. También, esta propuesta buscaba la transformación paulatina del imaginario de los jóvenes como problema o riesgo social a la de actores estratégicos para el desarrollo (Gobernación de Nariño 2008a).

En la implementación de “Adelante Nariño con los jóvenes Adelante”, PNUD, AECID y la Gobernación de Nariño, realizan una segunda alianza para el trabajo en campo. Esta permitió mantener la idea de los jóvenes como actores estratégicos, porque su inyección de recursos financieros permitió la movilización física de los jóvenes en el territorio hacia el fortalecimiento organizacional de los espacios como las mesas-plataformas de juventud y los CMJ, afianzando que la juventud es sujeto de conocimiento y los jóvenes son sujetos políticos activos (Beatriz López Rei, enlace PNUD y AECID, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

La articulación de estos actores (Gobernación, PNUD, AECID) va consolidando el subsistema de juventud. Escenario que facilitó concertar objetivos para cumplimiento del Plan de Desarrollo 2008-2011, la ley 375 de 1997 y, por supuesto, las agendas de cada actor. El siguiente paso en el subsistema fue la planificación de una segunda etapa de las Escuelas de Liderazgo para la formación política y la transformación social en diez municipios del departamento. La premisa, en coherencia con los objetivos estructurales principalmente de los actores de cooperación internacional que se evidenciaban como actores con intereses especiales y generales, era que no podía existir un proceso participativo en el diseño de la política de juventud si no se brindaba una formación política que permitiera el empoderamiento de los jóvenes para una verdadera incidencia.

La escuela es la estrategia para empoderar a los jóvenes y prepararlos para la incidencia en escenarios de participación social, comunitarios, pero principalmente gubernamentales e institucionales. Su diseño respondió a un tipo de educación no formal, basado en la Investigación, Acción, Participación (IAP) y la educación popular de Paulo Freire, que dentro del contexto de conflicto de Nariño y el objetivo compartido por parte de la gobernación,

PNUD y AECID de convertir a sus ciudadanos en actores de transformación de sus realidades, esta metodología permitiría que sean los jóvenes, a partir de sus vivencias, creencias, valores, ideas, percepciones e intereses, quienes definan situaciones problemáticas y posibles soluciones para conflictos inmediatos de su cotidianidad y una posterior transformación de las tensiones políticas, económicas, sociales, etc.

La socialización de la escuela se desarrolló a través de diez módulos¹² guía. Estos fueron diseñados por PNUD, Fondo Mixto de Cultura, Urdimbre y la Escuela de Administración Pública (ESAP), esta última en su fase de revisión y certificación para los participantes. Para la mitad del año 2008 y durante 2009, se implementan las escuelas de liderazgo a través de ONG como PROINCO, Fondo Mixto de Cultura, Urdimbre y Corpovalle.¹³ Estos actores colectivos que representan intereses especiales, se integran al subsistema de juventud.¹⁴ Estas organizaciones son operadores de los recursos financieros de la Gobernación de Nariño, PNUD y AECID, con funciones de tipo administrativo, logístico y humano, pues dentro de los convenios establecidos son las ONG quienes llegan hasta los municipios donde se implementan la escuela de liderazgo.

Los operadores en el proceso para el diseño de la política de juventud surgen por la necesidad administrativa de manejar los recursos financieros que se incrementaban por parte de las agencias de cooperación internacional y también porque la gobernación como las agencias internacionales no contaban con la facilidad de movilización de sus profesionales a los territorios por motivos de seguridad, ya que muchos de ellos eran catalogados como zona roja.¹⁵ (Claudia Cabrera, coordinadora Proyectos Regionales Fundación PROINCO, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017)

A pesar de que la implementación en terreno se realizaba por parte de estas ONG, la coordinación la mantenía PNUD por su calidad de actor experto, contando con el respaldo de la Gobernación de Nariño. En este sentido, las escuelas de liderazgo en el proceso de acción

¹² Los diez módulos de la escuela de liderazgo juvenil correspondían al siguiente tema: Joven como agente de transformación social, Desarrollo humano sostenible y Derechos humanos; Ciudadanía Activa y participación juvenil; Género y poder; Transformación de conflictos y construcción social de paz; Sostenibilidad ambiental; Política Pública de Juventud, movilización y control social; Identidad, territorio e Interculturalidad; Comunicación social: herramientas comunicativas y expresión cultural.

¹³ Corpovalle es el operador exclusivo de los recursos financieros para la AECID.

¹⁴ Término usado por Paul Sabatier.

¹⁵ Se denomina como zonas rojas a los territorios con alta influencia de grupos armados al margen de la ley como guerrillas y paramilitares.

pública de juventud son un instrumento que facilitó el aprendizaje social para la interacción entre el Estado y los jóvenes, porque redefinen comportamientos, reglas y prácticas. Es decir, se construían instituciones de tipo informal que contribuyeron al reconocimiento de la juventud como una categoría sociohistórica y de los jóvenes como sujetos políticos y de derechos. Desde lo instrumental las escuelas fueron la técnica para la recolección y análisis de la información que tendría como resultado el diagnóstico de juventud, la socialización de los ODM y la conformación de las instancias de participación e intervención (mesas de juventud) entre los jóvenes y los diferentes actores del subsistema.

Nariño se caracteriza por ser un departamento de diversidad étnica y cultural, donde convergen siete pueblos indígenas, población afro, mestizos y Rom. Por lo tanto, las representaciones como jóvenes son muy variadas y han dependido de variables como la subregión a la que se pertenece, las necesidades y las vivencias personales y colectivas en cada una de ellas. Sin embargo, a pesar de las diferencias, los jóvenes de Nariño antes de hacer parte del proceso de acción pública, tienen puntos de convergencia frente a la idea de juventud desde sus propias dinámicas juveniles. En esta representación se resalta la rebeldía e irreverencia como características inherentes a esta población, además de asociarse a ideas de oportunidad y cambio en sus territorios urbanos y rurales.

No obstante, aún está latente la idea de joven como problema, sin credibilidad en el potencial como actores políticos y sociales, resultado de la orientación para la implementación de las políticas públicas para jóvenes, en las cuales, los cursos de acción son paternalistas, políticas de protección frente al riesgo social que representa la juventud, políticas sectoriales y adultocéntricas lejos de un diálogo intergeneracional que limitan la interacción entre el Estado y los jóvenes (Natalia Rodríguez, consejera municipal de Juventud, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

A pesar de que esta representación de la juventud aún este presente, el proceso de formación política de las escuelas contribuyó a cambiar esta idea, transformando paulatinamente el imaginario negativo a una visión positiva de su rol. Pues desde lo gubernamental y los demás actores aliados en este proceso de acción pública de juventud, no solo la idea de jóvenes como actores estratégicos hace parte de la retórica, sino que se crearon los espacios y oportunidades para que los jóvenes del proceso se asuman y reconozcan como tal. Así, los jóvenes en este

caso son actores colectivos con intereses generales porque representan a todo un sector poblacional (26%); el hacer parte de las escuelas de liderazgo los dotó de recursos políticos, cognitivos y legales para intercambiar con los otros actores en espacios gubernamentales e institucionales como el subsistema de juventud.

En el año 2010, avanza el diseño de la política de juventud, los tres actores principales de la acción pública están alineados frente a la idea movilizadora de los jóvenes como actores estratégicos impulsada por las organizaciones de cooperación internacional. La priorización de problemáticas para perfilar los objetivos y componentes que orientaran la fase instrumental de la *policy* se lleva a cabo a través del fortalecimiento organizacional, impulsando la participación de los jóvenes en las mesas de juventud en tres niveles: municipal, subregional y departamental. En estas organizaciones participan más de 1 700 jóvenes del departamento consolidando el proceso departamental de juventud, dinamizando las mesas como un espacio de encuentro y movilización para jóvenes desde lo institucional con el propósito de mantener su carácter representativo, consultivo, deliberativo, de control social, y articulador de los procesos juveniles (Reglamento Mesa Departamental de Juventud 2010).¹⁶

Finalmente, en el año 2011 se aprueba la política de juventud departamental por un periodo de doce años (2011-2023) mediante ordenanza 011 sancionada en el mes de mayo por la Asamblea Departamental. Se definen tres componentes: 1. Fortalecimiento de las capacidades y el desarrollo de condiciones dignas para el buen vivir de los jóvenes en armonía con la naturaleza y desde el diálogo intergeneracional; 2. Desarrollo de condiciones y relaciones pacíficas que protejan, garanticen y restituyan los derechos de los jóvenes y fortalezcan sus capacidades como constructores de paz y, por último; 3. Desarrollo integral de la ciudadanía juvenil y fomento de la incidencia en los procesos de gobernabilidad democrática y buen gobierno (Gobernación de Nariño 2015, 39).

Esta política es el resultado de un proceso de interacción de las ideas, intereses y marcos de acción de distintos actores durante varios años en el departamento de Nariño, que además de contener componentes centrales, también formalizó (en el periodo señalado 2008-2011) una

¹⁶ Este reglamento corresponde a las organizaciones de jóvenes denominada Mesa Departamental de Juventud, el objetivo expuesto en el párrafo corresponde al de todas las mesas sin depender de su nivel territorial. Este es sancionado en el año 2010 como parte del proceso de fortalecimiento organizacional.

instancia operativa como el SDJ, un espacio de encuentro y alternativa que facilitó la gobernanza en el territorio y la materialización de objetivos para algunos actores.

Tabla 3.1. Actores, intereses, ideas e instituciones en el proceso de acción pública de juventud

Actor	Ideas	Intereses	Instituciones
Gobernación de Nariño (políticos y burocráticos)	Joven como: -Problema -Riesgo social -Beneficiario de política -Actor estratégico	-Modificar la conducta -Cumplir las competencias legales -Cumplir el plan de desarrollo (contenido)	Formales -Leyes de juventud, protocolos ONU, convenios PNUD, AECID, ONG -Secretarías, direcciones o coordinaciones de juventud, SDJ
Cooperación internacional (Intereses especiales y generales, expertos)	Joven como: -Impulso al desarrollo -Actor estratégico	-Impulsar el enfoque de desarrollo -Implementar acciones para el cumplimiento de los ODM -Experiencias exitosas en contextos de conflicto (contenido y proceso)	Formales -Protocolos y convenios PNUD, AECID, ONG -Sede territorial, SDJ
Jóvenes (Intereses Generales)	Joven como: -Cambio ante la situación de crisis -Rebeldes -Sujetos políticos -Actores estratégicos	-Visibilizarse como un grupo poblacional diferente -Ser reconocidos como sujetos políticos -Actores estratégicos (proceso)	Formales -Leyes de juventud, reglamento mesas -Mesas de juventud Informales -Escuela de liderazgo (dinámica interna)
Operadores (Intereses Especiales)	-Discurso políticamente correcto -Beneficiario de política	-Beneficio económico -Referentes en Nariño (contenido)	Formales -Leyes de juventud, convenios de contratación

Fuente: Datos obtenidos de Gobernación de Nariño (2011, 2015, 2000) y entrevistas (B. López C. Cabrera; D. De los Ríos; F. Escobar; R. Figueroa; D. Matta; P. Morales; J. Pucil; N. Riascos; C. Rentería; L. Sanchez)

Periodo 2012 a 2015: Primeros años de implementación de la política pública de juventud de Nariño, contraposición entre la idea de beneficiarios de política vs actores estratégicos

La administración gubernamental en el año 2012 liderada por Raúl Delgado da continuidad a los procesos participativos para jóvenes gracias al acompañamiento previo de PNUD y AECID para la incidencia en el plan de desarrollo por parte de las mesas de juventud, garantizando de esta manera condiciones mínimas para mantener el proceso. Sin embargo, el

recurso financiero de cooperación internacional se ve disminuido por parte de AECID, quienes debido a la crisis económica que atravesaba España reducen la capacidad de inversión. De igual manera PNUD prioriza otras líneas de intervención poblacional. Por lo tanto, el interés para la cuestión de juventud se enfoca hacia la gestión de conocimiento, principalmente en la sistematización de las experiencias participativas, con el propósito de generar antecedentes para las nuevas administraciones (Patricia Morales, coordinadora AECID Nariño, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

La Gobernación de Nariño en el año 2013 inicia el proceso de formulación de un proyecto de regalías¹⁷ que permitiera contar con los recursos económicos suficientes para mantener la estructura participativa y de movilidad de los jóvenes del proceso departamental de juventud, además de garantizar la implementación de la *policy* en sus tres componentes. El proyecto se respalda en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013), ley estatutaria que de manera obligatoria promueve la formulación de políticas de juventud y la implementación de los tres mecanismos de participación institucional: las plataformas municipales o mesas de juventud, la asamblea juvenil y los CMJ.

En el año 2014 el proyecto de regalías denominado “intersectorial de prevención de vulneración de derechos y generación de oportunidades para adolescentes y jóvenes”, es aprobado en el OCAD del Pacífico por una suma de 3 900 millones de pesos, equivalentes a un 1’300 000 dólares con una vigencia de ejecución hasta el 2015. Su implementación consideró “acciones orientadas a la prevención, participación y generación de ingresos, beneficiando 15 mil jóvenes”.¹⁸

Es precisamente en este proceso de implementación donde nuevamente las dos perspectivas de joven beneficiario versus actor estratégico se contraponen, pues a pesar de que los actores comparten un marco cognitivo, normativo e intereses frente a la idea de juventud, las acciones instrumentales responden a las situaciones críticas resultado del conflicto, la indiferencia institucional, la escasa coordinación en los diferentes niveles territoriales que deben tener una respuesta inmediata. Delegando la responsabilidad de la implementación a los funcionarios

¹⁷ Las regalías son una contraprestación económica en este caso derivada del pago de las mineras al Estado por la explotación y extracción del petróleo en el país.

¹⁸ “Nariño es reconocido nuevamente como experiencia exitosa en Implementación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud”, *Sala de Prensa Gobernación de Nariño*, 24 de abril 2014.

street level o a las ONG operadoras, quienes priorizan la cobertura, el cumplimiento de indicadores y beneficiarios más que el proceso y la incidencia de los actores (Nataly Riascos, excoordinadora de juventud departamental y coordinadora de juventud Pasto, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

3.2. Analizar el tipo de gobernanza dentro del cual se ha configurado el proceso de acción pública de juventud en Nariño

El concepto de gobernanza ha sido analizado desde diferentes disciplinas y enfoques que han aportado a la comprensión de este término otorgando diferentes perspectivas. La gobernanza alude a una serie de cuestionamientos acerca del rol del Estado y su capacidad de direccionar a la sociedad. Las preguntas se enmarcan de cara a cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en contextos de crisis sociales, políticas y económicas, donde el Estado y los gobiernos no bastaban para dirigir (Aguilar 2006).

Hacia finales de la década de los noventa, el término gobernanza es acuñado por diversas organizaciones internacionales que promueven el desarrollo, entre ellas PNUD que identifica a este concepto como un proceso entre diferentes actores para generar relaciones por medio de las cuales se articulen intereses para la garantía de los derechos que permite acercarse al desarrollo humano sostenible (PNUD 2015).

En este sentido los organismos internacionales han jugado un rol fundamental para socializar e implementar la gobernanza como una manera de disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados, aunque su énfasis ha sido principalmente hacia generar acciones de “buen gobierno” que se han convertido en experiencias exitosas replicables en distintos contextos. No perder de vista la movilización e implementación de la idea de gobernanza por parte de estos actores es importante, en la medida que su rol en este caso de estudio ha sido determinante para impulsar la configuración de la gobernanza multinivel en el territorio.

3.2.1. Periodo 2008 a 2015: Configuración de la gobernanza multinivel:

Interacciones y recursos de los actores

A partir de 1968 se inicia una serie de pequeñas reformas hacia la descentralización, que se consolidan en los años ochenta a través de la descentralización fiscal y administrativa, posteriormente respaldadas en la Constitución de 1991. Antes de la sanción de esta, Colombia

se caracterizaba por mantener una gobernanza de tipo jerárquico para el diseño, implementación y coordinación de las políticas públicas que eran manejadas desde el nivel central.

El proceso de descentralización permitió que Nariño a partir del año 1992 eligiera a sus gobernantes por medio de voto popular e iniciara un proceso autónomo en las decisiones públicas, eligiendo hasta el 2015 el octavo periodo administrativo por parte de la ciudadanía. La Constitución de 1991 se convierte en el país y en el departamento en el hito para replantear las diferentes formas de interacción entre el Estado y la sociedad, porque establece que la participación es un derecho y deber ciudadano para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones incentivando una gobernanza democrática, por medio de escenarios de participación, así como espacios de debate, consulta y argumentación para los asuntos públicos, en los cuales se otorga a los ciudadanos una corresponsabilidad en las decisiones (Rodrigo Figueroa, docente Escuela de Administración Pública y asesor Gobernación proceso de juventud, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

En Nariño en el año 2008, los actores gubernamentales dentro del plan de desarrollo plantean la estrategia: “Democracia Participativa y Cero Corrupción”, la cual, a través de su programa de participación ciudadana, promueve que grupos históricamente excluidos como afrodescendientes, mujeres y jóvenes junto con el Estado y otros actores, contribuyan al diseño de políticas.

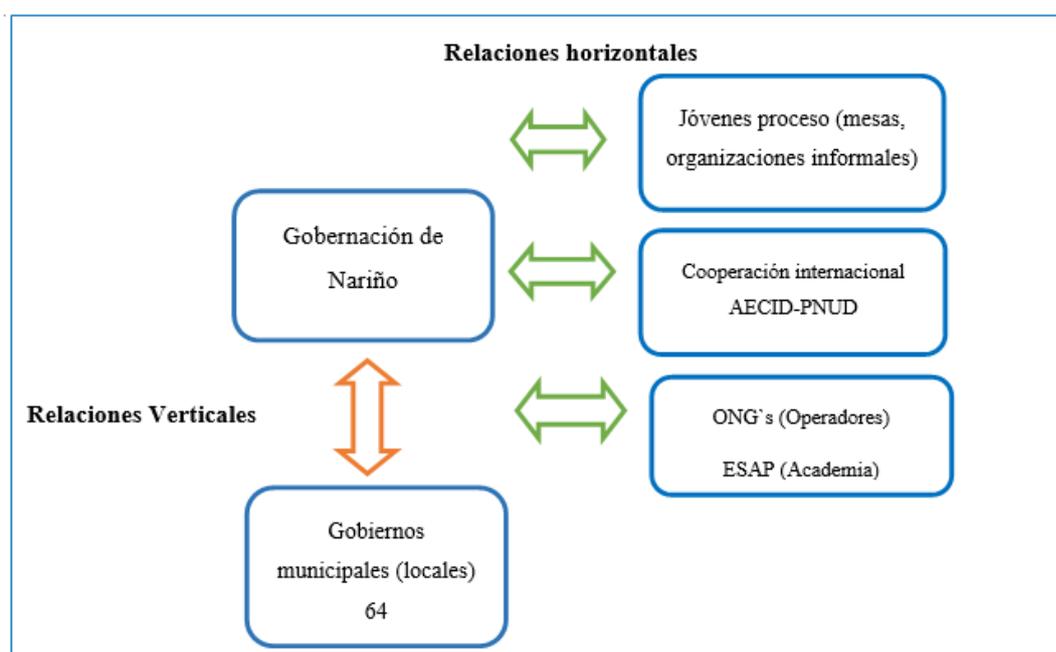
Esta estrategia se constituyó en un reto para la administración, pues además de iniciar procesos estructurales de formación política a la ciudadanía, significó realizar alianzas interinstitucionales con actores con capacidad de invertir económicamente para el cumplimiento de los objetivos de la agenda gubernamental. Razón por la cual la cooperación internacional y las ONG encontraron en el territorio la voluntad política y el capital social para la implementación de sus agendas (Gobernación de Nariño 2008a).

La confluencia de actores de diferente tipo, cada uno con intereses y recursos frente a un mismo tema, conforma un subsistema de juventud, que a su vez configura el SDJ como esa institución formal para la coordinación y seguimiento de la *policy*. Este ejercicio de articulación interinstitucional, que aparentemente avanzaba hacia alejarse de la gobernanza

jerárquica, realiza prácticas como un tipo de gobernanza contemporánea. Una gobernanza que reconoce actores de nivel subnacional, local, no estatales y supranacionales como parte estratégica en el arte de gobernar y el desarrollo de objetivos conjuntos, esa gobernanza “como instrumento que emerge para facilitar la coordinación con los sistemas internacionales” (Zapata 2011, 26) y flexibiliza todas las relaciones entre actores se denomina multinivel.

Esta estructura de diferentes niveles propicia las interacciones y relaciones de dos tipos verticales, entre el gobierno departamental y los 64 municipios, y horizontales, entre actores estatales, no estatales, cooperación internacional y ONG con la Gobernación de Nariño.

Figura 3.1. Relaciones verticales y horizontales en la configuración de la gobernanza multinivel en Nariño



Fuente: Datos obtenidos de Gobernación de Nariño (2011, 2015, 2000) y entrevistas (B. López C. Cabrera; D. De los Ríos; F. Escobar; R. Figueroa; D. Matta; P. Morales; J. Pucil; N. Riascos; C. Rentería; L. Sanchez).

Los actores son fundamentales para entender el proceso de toma de decisiones *in situ* como para comprender futuros resultados de cambios o estabilidad en la *policy*. Cada actor que interviene en un escenario de toma de decisiones cuenta en mayor o en menor medida con recursos y estrategias para conseguir sus objetivos.

Sin embargo, esto no es una condición suficiente para garantizar una verdadera incidencia en la arena pública, pues depende del tipo de actor y recursos que use para persuadir, influenciar y generar efectos en los otros actores. La gobernanza multinivel evidencia como la autoridad formal y los poderes centrales gubernamentales se han dispersado hacia actores no estatales nacionales o internacionales para trabajar de manera articulada, donde la responsabilidad en el diseño de las políticas se da en un contexto de cooperación (Marks y Hooghe 2010; Dente y Subirats 2014).

Esta complementariedad para alcanzar metas conjuntas se evidencia en las interacciones y relaciones provocadas por el intercambio de recursos (políticos, económicos, legales y cognitivos) que ha generado una interdependencia. En el proceso de acción pública de juventud el recurso político lo tienen dos actores principalmente: la Gobernación de Nariño y PNUD, quienes cuentan con la legitimidad y credibilidad a partir de la movilización de la idea de los jóvenes como “potencial y apuesta política respaldada por la ciudadanía desde la formulación participativa del plan de desarrollo, donde la intención es realizar acciones conjuntas, buscando siempre aliados que comparten intereses” (Diana de los Ríos, exdirectora de juventud de Pasto y exdirectora de la Oficina Departamental de Cooperación Internacional, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017).

El recurso político es sin duda uno de los más contundentes y con mayor peso en el proceso de toma de decisiones, pues contar con el consenso general ha posibilitado que PNUD y la Gobernación de Nariño tengan mayor capacidad de incidencia, haciendo que la participación de los otros actores quede reducida a la consulta.

El segundo tipo de recursos son los económicos y financieros, los actores que cuenta con este tienen la capacidad de movilizar dinero o bienes a favor de sus ideas e intereses. Los recursos económicos son cruciales dependiendo del contexto y situaciones de los otros actores. Para este caso el recurso económico de PNUD y AECID ha sido una carta de presentación y de persuasión para articular agendas. La Gobernación de Nariño, al no contar con recursos económicos suficientes para solventar las problemáticas de los jóvenes en el territorio, busca la articulación con las agencias de cooperación internacional mediante alianzas y contrapartidas que se configuran casi de manera natural debido a la necesidad de los actores gubernamentales por el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

El recurso económico de las agencias de cooperación internacional trazó en gran medida la dirección del proceso de acción pública de juventud; las acciones que se realizaban para generar los encuentros departamentales, subregionales y municipales de jóvenes se diseñaban de acuerdo a las prioridades de cooperación internacional. Este recurso permitía la contratación de profesionales para realizar asistencia técnica en los 64 municipios del departamento, logrando posicionar el tema de juventud fuera de la esfera urbana de la capital de Nariño.

El predominio del recurso económico hizo que los actores gubernamentales tácitamente delegaran su rol y responsabilidad en el tema de juventud a las organizaciones internacionales, y estas a su vez en las ONG, concluyendo que el recurso económico determina el poder político.

Otro tipo de recurso es el legal, del cual la gran mayoría de los actores del SDJ han hecho uso, pues la política pública de juventud responde al cumplimiento de la ley estatutaria 1622 de 2013, que a su vez está respaldada en la Constitución Política de 1991, convenios y protocolos internacionales de la ONU que ha suscrito Colombia. A partir de las normas vigentes y de la política pública, ha sido posible mantener y ganar espacios de representación en escenarios gubernamentales, como también visibilizar necesidades, exigir derechos e inversión de recursos en temas de juventud. Logros que se deben en gran medida al proceso de formación política por medio del cual se socializan las normas, leyes y reglas que dan a conocer responsabilidades, deberes y competencias de los actores estatales y ciudadanos en general (Johana Pucil, exsecretaria de la mesa departamental de juventud, entrevista con la autora, Buesaco, 2017).

Los recursos jurídicos junto con los recursos económicos, han permitido fortalecer los recursos políticos por parte de los organismos de cooperación internacional, pues como portavoces de la promoción del desarrollo, la justicia social y otros objetivos globales, logran permear fácilmente en las representaciones e intereses tanto individuales y colectivos de los actores. Por lo tanto, se genera gradualmente un consenso y legitimación de su rol para realizar intervenciones en el territorio.

Finalmente, el último recurso dentro de esta tipología son los cognitivos, los cuales han sido un pilar fundamental en este proceso para afianzar la idea de los jóvenes como actores estratégicos. Los recursos cognitivos impulsaron a los actores gubernamentales a mantener el consenso entre los ciudadanos y reafirmar el apoyo y credibilidad institucional por cuatro administraciones, pues estos actores tenían la información, los datos empíricos que permitían demostrar que Nariño realizaba una buena gestión pública. Para la cuestión de juventud, los recursos cognitivos de los actores gubernamentales en especial en materia de conflicto (datos y estadísticas), y los de conocimiento de proceso, contribuyeron para persuadir a las organizaciones internacionales a construir una agenda articulada.

Ya en el proceso de diseño de la política de juventud las agencias internacionales adquieren este tipo de recurso, mediante un proceso de aprendizaje entre actores estatales y no estatales a través de la escuela de liderazgo, que obtuvo entre sus resultados el diagnóstico de la situación de los jóvenes, permitiendo modificar las líneas y ejes de intervención en función del cumplimiento de las agendas concertadas y los objetivos de su organización.

Los motivos que impulsan a la cooperación a invertir en la juventud en Nariño y no en otro departamento más visible en el panorama nacional son las buenas prácticas que PNUD logra con el proceso de las escuelas de liderazgo, ver el potencial de formular políticas con una metodología participativa y el impacto que tiene hace que invertir en Nariño sea retomar esas lecciones aprendidas y replicar procesos. (Patricia Morales, coordinadora AECID Nariño, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017)

La experticia que adquieren durante todo el proceso facilita que su rol como actor político y en defensa de intereses especiales también sea de experto logrando, como Majone (1997) propone, mejorar los argumentos para generar mayor impacto y aumentar la percepción positiva de sus acciones. Lo anterior permite que, a pesar del cambio de líneas de intervención de las agencias de cooperación internacional o la no inversión de recursos para los jóvenes por parte de ellas desde el 2012, PNUD se mantenga como un actor vigente dentro del SDJ, movilizándolo el tema de juventud en Nariño.

Para los jóvenes, los recursos cognitivos se convierten en un activo que les permite la movilidad física y social en el territorio además del reconocimiento de todos los actores y la comunidad. De esta manera fortalecen su recurso político a partir de la participación en las

escuelas de liderazgo y más adelante en los espacios de incidencia institucional, social y comunitaria.

Tabla 3.2. Recursos de los actores en el proceso de acción pública de juventud

Recursos	Políticos	Financieros	Legales	Cognitivos	Incidencia en las concertación de agendas	
					Sí	No
Gobernación de Nariño	X		X	X	Sí	
Cooperación Internacional	X	X	X	X	Sí	
Jóvenes del proceso			X	X		No
Operadores ONG				X		No
Municipios	X		X			No
Academia			X	X		No

Fuente: Datos obtenidos de Gobernación de Nariño (2000, 2011, 2015) y entrevistas (F. Escobar; F.Herrera; B.López; J.Pucil ; D.Matta;C. Muñoz; B. Muñoz; N. Riascos; Rodríguez; L.Sanchez)

3.3. Analizar la participación de los jóvenes en el proceso de acción pública de juventud en Nariño

Conocer el tipo de participación de los jóvenes en el proceso de acción pública de juventud que tuvo como resultado la política pública, es entender la intervención de los jóvenes a partir de su manera de interpretar y comprender su entorno y los factores que los influyen, es analizar si sus ideas e intereses se materializaron en los objetivos y componentes, y si estos dan respuesta a las situaciones socialmente problemáticas que identificaron inicialmente.

Desde la acción pública la participación es un “un derecho –individual y colectivo– o un instrumento para informar, comprometer la acción u orientar las decisiones” (Manosalvas 2015, 56). En este sentido, la participación ciudadana es uno de los principales tipos que se promueven y se implementan, se ha convertido en un imperativo en el diseño de las políticas públicas porque privilegia “la intervención de actores portadores de intereses sociales en la esfera pública con el fin de orientar la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas con las que se busca resolver los problemas públicos” (Cunill 1991, 48).

En Nariño la participación además de un derecho fundamental de categoría constitucional es una herencia ancestral, pues desde las comunidades indígenas Pastos y Quillacingas con las mingas de pensamiento, se incentivaba la participación de sus pobladores para el trabajo solidario y mancomunado, que tenía como resultado las soluciones para situaciones que afectaban la armonía en la comunidad (Gobernación de Nariño 2011a). Esta herencia, más el auge de las reformas constitucionales en América Latina, hace que la participación tenga protagonismo, convirtiéndola en un discurso y apuesta política desde todos los niveles (nacionales, supranacionales, locales), reafirmando que a través de ella es posible la construcción de una sociedad más equitativa y justa, al menos en teoría (Escobar 2004).

Para el proceso de acción pública de juventud la participación es esencial, pues la estrategia para jóvenes “Nariño Adelante con los Jóvenes Adelante”, tenía como pilar estratégico impulsarla y hacerla efectiva, por dos razones. En primera instancia por la coherencia entre las ideas y la materialización de los objetivos, es decir si se promueve al joven como actor estratégico para la transformación, es necesaria su incidencia y visibilización en la sociedad y en los espacios de toma de decisiones. Segundo porque se detecta como un problema el escaso interés hacia lo público por parte de estos actores, por lo tanto, la participación ciudadana se convierte en la manera como la población joven puede hacer parte de la construcción de una cultura democrática que mejore o facilite la forma de gobernar, y genere espacios de consenso y de confrontación frente a temas de interés común.

3.3.1 Periodo 2008- 2010: Escuelas de liderazgo para la incidencia política y la transformación social: entre la participación autónoma e institucional

Dentro de las normas y leyes de juventud que se han sancionado y en articulación con los acuerdos, protocolos y convenios que Colombia ha reafirmado con organizaciones internacionales, se insta al fortalecimiento de los mecanismos de participación y al diseño de políticas públicas para jóvenes en cada territorio, pues se determina como mandato “garantizar la participación, concertación e incidencia de los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación” (Estatuto de Ciudadana Juvenil 2013, 1).

En Nariño la manera como se acató la normativa nacional e internacional para la garantía de la participación fue a través de la puesta en marcha del programa “Nariño Adelante con los

Jóvenes Adelante”, como la agenda concertada entre actores gubernamentales y de cooperación internacional. La estrategia de implementación fueron las escuelas de liderazgo juvenil como espacios de formación política y escenarios pedagógicos, para el impulso de la participación ciudadana con base en los fundamentos legales, ideológicos e instrumentales de la participación.

En este sentido, las escuelas materializan las ideas e intereses de los actores de cooperación y los gubernamentales. Han sido los espacios de reconocimiento de la población joven como categoría sociohistórica y como estrategia para la movilización de la idea de actores estratégicos. Las escuelas son escenarios de participación ciudadana institucional que promovieron los derechos contenidos en la legislación y la construcción de una cultura cívica. El Estado creó el espacio para la participación de jóvenes en consonancia con sus intereses y objetivo principal del gobierno que es la inclusión de este grupo poblacional en los procesos decisionales en su periodo administrativo.

La escuela se dividía en cinco fases: 1. Lectura de la realidad; 2. Análisis de la realidad; 3. Confrontación de la realidad; 4. Transformación de la realidad y; 5. Materialización del cambio. Las tres primeras fases son decisivas para que los jóvenes que participaron se reconozcan como grupo poblacional dentro de un mismo territorio. Inicia la construcción de una identidad colectiva, de la *praxis* divergente, donde los jóvenes dentro del proceso de formación política se visibilizan como sujetos políticos incluyendo tres dimensiones: el ser, el conocer y el saber hacer, asumiendo “comportamientos sociales, culturales, compartidos que dan sentido de pertenecía a un grupo, a una colectividad, a una generación” (Brito 2002, 44), en este caso los jóvenes de Nariño.

Para los jóvenes la escuela fue un punto de encuentro, socialización y aprendizaje que motivó la organización de grupos o movimientos fuera de la escuela como espacio de participación institucional, dio lugar a los parches o grupos de barrio en torno a la cotidianidad y dinámicas informales juveniles principalmente desde la cultura, el deporte, la comunicación y la música.

En esta fase, los jóvenes percibían su participación como autónoma, pues más allá de la agenda gubernamental, intentaron crear sus propias agendas de trabajo para la incidencia no solo en escenarios institucionales sino también sociales y comunitarios. Sin embargo, a partir

de la definición de participación ciudadana autónoma, que es la que surge desde la misma sociedad, con incentivos comunitarios dentro del mismo entorno, no es organizada, motivada o ejecutada desde lo gubernamental. La escuela no es un ejemplo de este tipo de participación, pero sí puede catalogarse como el factor que impulso a una generación de jóvenes a participar en los asuntos públicos y la creación de organizaciones formales o informales (colectivos de comunicaciones, grupos parroquiales, políticos) para movilizar y posicionar el pensamiento joven.

3.3.2. Periodo 2011-2015: Mesas de juventud: Participación institucional - instrumental

Las siguientes dos fases de la escuela (transformación de la realidad y materialización del cambio) son las etapas en las cuales se apertura y consolida el proceso de organización y fortalecimiento a las denominadas mesas de juventud, pues en el año 2011 se aprueba la política y es necesario continuar con el ejercicio de formación e incidencia para la construcción de un plan estratégico de implementación de la *policy*. Por tal razón se crean formalmente las mesas de juventud a nivel municipal, subregional y departamental y los CMJ. El objetivo es cumplir con la obligatoriedad de los fundamentos legales para la participación juvenil, que permiten mantener un diálogo permanente entre las instancias estatales y el resto de los jóvenes del departamento.

De esta manera, las mesas y los CMJ crean estatutos acogiendo una estructura establecida en las leyes y más acorde con el funcionamiento gubernamental de los comités, consejos, etc., creando jerarquías y posiciones entre los jóvenes, tales como: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y voceros poblacionales. Estas formas de organización formal son de tipo institucional y funcionan con el impulso tanto de gobernación, PNUD y AECID, pues de acuerdo a las metas fijadas en los planes de acción se programaban los encuentros de las mesas, es decir la agenda de trabajo e incidencia estaban prediseñadas por actores diferentes a los jóvenes, y ellos percibían la escasa autonomía en estos espacios.

La pregunta siempre era (...) ¿Si en los estatutos dice que la mesa es un organismo autónomo, por qué en la práctica los encuentros tenían una agenda establecida en temas de intereses institucional? (...) de repente nos dimos cuenta que llenábamos matrices para ellos. (Jorge Delgado, exintegrante escuela de liderazgo, Gobernador Indígena corregimiento de Gualmatán, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017)

De esta manera, la participación de los jóvenes en los asuntos públicos era garantizada y se mantenía en los parámetros institucionales, correspondía a los objetivos propuestos y al deber ser de la participación ciudadana de carácter institucional, pues había interacción, interlocución y legitimación de las decisiones con el gobierno. Sin embargo, los jóvenes que ya habían pasado por un proceso de formación política, lo que Font e al. (2010) denominan movilización cognitiva, buscaban una participación más horizontal que les permitiera intervenir realmente en las decisiones públicas. Por lo tanto, las mesas, aunque eran un espacio claro de visibilización y movilización de los jóvenes, se tornaron en espacios de consulta más que de codecisión.

Prueba de ello en el año 2013 se inicia el proceso de formulación del proyecto de regalías, proyecto que en los informes institucionales plantea que existe el consenso entre todos los actores, sin embargo, para los jóvenes fue la situación que hizo que la credibilidad en el proceso disminuyera, a pesar de que este instrumento de tesoro sea determinante para la implementación de cualquier política pública. Precisamente, el uso de este instrumento como recurso en la toma de decisiones hace que quienes definan los objetivos y acciones no necesiten la concertación previa con otros actores con menos recursos en el proceso decisonal. Por lo tanto, existía una agenda concertada y el ejercicio participativo consistió en la socialización de un proyecto que ya estaba aprobado.

Este declive visibilizó como los mecanismos de participación, los fundamentos instrumentales en esta fase del proceso, entraban en contradicción con la dinámica de los jóvenes y limitaban su incidencia. Ya no eran suficientes la información y la consulta, sino que la decisión y gestión conjunta debía materializarse bajo otras perspectivas para los jóvenes. El proceso debía renovarse tanto a nivel de instrumentos para la participación como generacionalmente, precisamente por ser una categoría sociohistórica (juventud), que está en permanente construcción, lo que implica que la política debe ajustarse en un nivel operacional de acuerdo a las nuevas tensiones sociales que emergen, para continuar con un proceso de participación de cualquier tipo.

3.4. Trayectorias de vida: Influencia del proceso de acción pública en los actores

Dentro de los fundamentos de la participación ciudadana están los de carácter ideológico, los cuales buscan la inclusión de la ciudadanía y las organizaciones en los asuntos públicos. Estos

se materializaron como ya se ha mencionado en la formación política y la participación en el diseño de la política pública.

Sin embargo, el proceso de acción pública logra trascender más allá de la dimensión política de la representación y la incidencia en escenarios gubernamentales, pues a través de la participación ciudadana institucional los jóvenes y todos los actores que participaron, además de revalorizar y otorgarle mayor calidad a la democracia en la gestión local (Ziccardi 2010), también logran movilidad social y en cierta medida una concienciación de la responsabilidad como sujetos de derechos y deberes en el territorio.

Hoy, después de casi diez años de inicio del proceso de diseño de la política de juventud, cerca de 60%¹⁹ de los jóvenes que participaron en el proceso hacen parte de las administraciones locales, lideran procesos organizativos en sus municipios o se desempeñan en cargos como asesores municipales, consultores, concejales, corregidores entre otros que les permiten fortalecer los espacios y mecanismos de participación. En este sentido, el proceso de acción pública se convirtió en una “escuela” de formación ciudadana que otorgo herramientas a todos y cada uno de los actores (gubernamentales, cooperación internacional, ONG, academia) que han permitido entender la función pública y gubernamental y propender por la construcción de “una cultura cívica para la vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas” (Ziccardi 2010, 206-207).

El proceso es una experiencia que impactó en diferentes grados a los jóvenes, los profesionales, a todos quienes vivieron el proceso, que viniendo de diferentes áreas contribuyeron a la lectura de una realidad diversa. Fue un enriquecimiento personal, colectivo y académico, que permitió el reconocimiento como jóvenes y ciudadanos en general, donde todos estábamos aportando en diferentes escalas, pero leerse entre sí, interactuar entre sí, fue la mayor riqueza y abrió las puertas para mostrar todo un universo por explorar. (Vanessa Montenegro, exconsultora política de juventud Nariño, entrevista con la autora, San Juan de Pasto, 2017)

¹⁹ Esta cifra es extraída de Nathaly Riascos, excoordinadora de juventud departamental y coordinadora de juventud de Pasto.

3.4.1. Trayectorias de vida

Como valor agregado de esta investigación se presentan dos historias de vida de jóvenes que participaron en el diseño de la política de juventud, como elementos relevantes frente a las encrucijadas de la participación ciudadana institucional, que si bien es cierto da respuesta a una forma de participación, en el caso de Nariño ha logrado influir en el estilo y trayectoria de vida de los jóvenes del proceso.

Johana Pucil, exintegrante de la escuela de liderazgo y mesa de juventud departamental, exsecretaria mesa departamental.

Johana entró al proceso de juventud motivada por la convocatoria desde la Gobernación de Nariño y PNUD, principalmente porque en su municipio ubicado al norte del departamento la oferta para jóvenes era escasa y no correspondía a sus preferencias e intereses. Al iniciar el proceso de la escuela de liderazgo logra conocer cómo los jóvenes pueden aportar a diferentes temas que habían sido exclusivos para la opinión y decisión de los adultos o los gobernantes en el territorio.

Johana contaba con la culminación de su bachillerato académico y durante el proceso de diseño de política se decide a continuar con sus estudios técnicos y posteriormente universitarios, descubriendo que una de sus potencialidades y fortalezas es el trabajo con la comunidad. De esta manera, se desempeña como dinamizadora de juventud posicionando el pensamiento joven y socializando la política de juventud en diferentes escenarios.

Posteriormente la formación recibida en la escuela le permite acceder a cargos laborales dentro de la alcaldía y cooperación internacional para continuar con la difusión de la política en su municipio.

El paso por este proceso fue determinante para “construir una opinión acerca de los que significa ser joven, conocer cómo funciona las administraciones públicas y como se pueden gestionar y realizar acciones en beneficio de muchos jóvenes del territorio” (Johana Pucil, participante Escuela de Liderazgo Juvenil, entrevista con la autora, Buesaco, 2017).

Actualmente hace parte de la organización agraria de campesinos de Buesaco-Nariño continuando con el liderazgo en su comunidad y también profesionalmente es asesora para

temas de adolescencia y juventud para la Red Unidos, una estrategia del Ministerio de Salud y Protección Social para combatir la pobreza extrema en los territorios.

Carlos Rentería Meza, ex integrante de la escuela de liderazgo, representante poblacional afro en la mesa departamental de juventud.

Carlos es un joven perteneciente a una de las subregiones más pobres y rezagadas a nivel nacional, ubicada en el Pacífico Nariñense. Una región azotada por los flagelos del conflicto y punto estratégico de comercialización y producción de cultivos ilícitos. Los jóvenes en este territorio son más vulnerables frente a las ofertas de los grupos al margen de la ley: “la juventud se debate entre lo lícito y lo ilícito frente a condiciones desfavorables donde el dinero es escaso, las oportunidades limitadas y las necesidades se incrementan” (Carlos Rentería, exintegrante de la mesa departamental de juventud, entrevista con la autora, Barbacoas, 2017).

El proceso de participación a través de la escuela y posteriormente de las mesas de juventud se constituye en la oportunidad de conocer otros jóvenes con realidades similares que han apostado a acciones diferentes (lícitas) en un contexto complejo como el de Nariño. También es la oportunidad de movilización en el territorio no solo física sino también social a través de la formación académica que se inició en este proceso.

Carlos ingresa a la escuela por medio de la parroquia municipal, la cual funge de contacto entre los jóvenes y la Gobernación de Nariño y PNUD, pues la parroquia realiza constantemente actividades para este grupo poblacional. A pesar que en un inicio no llamó la atención de Carlos el enfoque de este proceso, decidió ingresar para conocer a otros jóvenes de su subregión.

Durante la escuela descubre su afinidad por los temas de participación y con cada módulo compara qué acciones que realizaba en el grupo de la parroquia correspondían o se respaldaban en los marcos jurídicos y teóricos que se presentaban en las sesiones. De esta manera decide estudiar una carrera universitaria que le permitiera seguir fortaleciendo su trabajo en la comunidad y encontrar una alternativa laboral profesional.

La formación política recibida en la escuela de liderazgo le permite desempeñarse como dinamizador de juventud y enlace institucional para diferentes agencias de cooperación internacional. Actualmente, a pesar de culminar sus estudios universitarios fuera de su municipio, regresa y se desempeña como el coordinador de cultura y deporte de la alcaldía municipal de Barbacoas, encargado de la implementación de la política de juventud de Nariño en la cual participó en su diseño desde el año 2008.

Capítulo 4.

Conclusiones

Este último capítulo de conclusiones está orientado a responder la pregunta de investigación: ¿Qué tipo de participación han tenido los jóvenes en la política pública de juventud en Nariño? bajo la hipótesis en la cual se plantea que la participación de los jóvenes en el proceso de acción pública ha sido de tipo institucional-instrumental, motivada por la configuración de una gobernanza multinivel en el territorio.

En este sentido las conclusiones se presentan en coherencia con el proceso investigativo que se planteó desde una posición ontológica constructivista en diálogo entre las categorías teórico-analíticas y los hallazgos encontrados en campo, permitiendo desarrollar conclusiones frente a los tres objetivos de desarrollo de esta investigación: 1) observar sistemáticamente la interacción entre ideas, intereses e instituciones, es decir las interacciones y el proceso que tiene como resultado la acción pública; 2) observar y analizar la configuración del tipo de gobernanza y, finalmente, 3) Analizar el tipo de participación de los jóvenes durante el proceso de problematización, identificación de tensiones, formación política y fortalecimiento organizacional, como parte del diseño de la política pública de juventud.

Sobre la interacción entre ideas, intereses-actores e instituciones en el proceso de acción pública

La interacción entre las ideas, intereses e instituciones tal como se plantea en el marco analítico de la sociología de la acción pública permite comprender el proceso de las políticas de manera integral, puesto que se enfoca en las interacciones como las variables explicativas y en cómo estas moldean un proceso complejo que tiene como resultado las políticas públicas.

En esta investigación el resultado de la acción pública es la política de juventud de Nariño, como un proceso que se convirtió en el escenario para llevar a cabo las diversas formas de coordinación entre el Estado y la sociedad. Es posible concluir que este fue un ejercicio de construcción colectiva en el cual los actores sujetos de la política contaron con protagonismo para la formulación de la *policy*, afirmando que las políticas públicas también pueden ser consideradas como un reflejo de los marcos cognitivos, normativos y de acción de los ciudadanos.

También en este proceso de acción pública es evidente como un tema que no causa interés o eco en los actores gubernamentales en comparación con otros sectores poblacionales, logró su posicionamiento en las agendas públicas y gubernamentales como problema de política pública fundamentalmente por tres factores, los cuales están articulados a la manera como se han construido las representaciones o ideas de juventud para la *policy* en Nariño.

El primer factor es la incidencia del movimiento estudiantil a nivel nacional y departamental, pues la movilización de los jóvenes en el espacio público hizo que estos fueran reconocidos como población diferencial con demandas y necesidades específicas (salud, educación, empleo etc.). El movimiento estudiantil también incidió en los fundamentos legales para garantizar la participación ciudadana de los jóvenes en el territorio.

Segundo, la presencia de cooperación internacional en Nariño a partir de 2007 principalmente de PNUD y AECID como aliados estratégicos para el gobierno departamental, quienes posicionan a la juventud como sector de políticas dentro de las agendas internacionales, nacionales y subnacionales.

Este posicionamiento e inclusión puede verse de tres maneras. Primero como una consecuencia tardía de la nueva agenda para el desarrollo durante la posguerra y el posterior periodo de Guerra Fría. Segundo, como respuesta institucional a la movilización juvenil de los años sesenta y setenta, temporalidad en la que los jóvenes habrían desafiado, los estereotipos y valores de la “cultura hegemónica”, y por último el protagonismo en los años ochenta de los jóvenes como agentes del desarrollo, que visibilizó la manera en que estos eran afectados por los cambios sociales, políticos y económicos. En este sentido, las organizaciones internacionales vincularon esta situación con el hecho de que, en términos de su estructura poblacional, los países de Latinoamérica atravesaban por el denominado bono demográfico. Por lo tanto, la inversión en cuestiones de juventud se hizo urgente y necesaria para alcanzar los propósitos de la agenda de desarrollo propuesta por la ONU.

El tercer factor fue el conflicto armado que ha vivido Colombia por más de cincuenta años, el cual ha influenciado a los ciudadanos a partir de la manera de ver y entender la realidad. Las consecuencias de este han influenciado el sistema de creencias y valores de los colombianos,

haciendo que los cursos de acción respondan a políticas con mayor énfasis en la construcción de paz, protección y restitución de derechos, como también favorece a que se mantenga latente la idea de los jóvenes como problema, beneficiarios y riesgo social en la etapa de implementación.

Es en la implementación principalmente donde se hace visible la contraposición entre las dos visiones frente a la juventud para el diseño de políticas públicas: Beneficiarios vs actores estratégicos, y se puede concluir que son dos visiones que a pesar que conviven en el territorio se mantienen en contraposición no solo en la retórica del discurso sino en la influencia en el comportamiento de los jóvenes y los demás actores que reproducen el imaginario negativo y la incertidumbre frente a la débil respuesta institucional a la realidad de los jóvenes en Nariño. También este antagonismo ha hecho que la política pública sea un elemento de gestión interinstitucional de escaso conocimiento por los jóvenes, que relacionan a la *policy* con las acciones sectoriales de cada dependencia de la administración gubernamental y confunden los espacios de participación institucional con mecanismos de obtención de recursos para beneficio personal.

En este sentido, el proceso de interacción entre ideas, intereses e instituciones permite establecer que a nivel de resultados *outpus*, la visión de los jóvenes como beneficiarios creada históricamente por la influencia del contexto y otros sucesos, modifica el comportamiento de los funcionarios públicos que hacen que sus marcos de acción formales e informales se limiten a la aplicación de los fundamentos legales de la participación para la implementación de las políticas públicas, privilegiando las metas y los indicadores en las rendiciones de cuentas. También influyen en el comportamiento de los jóvenes en general en el territorio, especialmente en las zonas más vulnerables (costa pacífica y cordillera), que dentro de una cultura de asistencialismo estatal legitiman estas acciones del gobierno y se asumen como beneficiarios, creando conductas y prácticas de difícil desarraigo que se convierten en un obstáculo en el momento de emprender acciones de corresponsabilidad, innovación democrática y gobernanza.

Sin embargo, para los jóvenes que hicieron parte del diseño de la política de juventud, los *outputs* del proceso de acción pública se evidencian de dos maneras: primero de forma colectiva porque hay una visibilización como grupo poblacional y como sujetos políticos de

derechos, y segundo desde una manera individual que ha propiciado la movilidad social de los jóvenes, definiendo e impactando en sus proyectos de vida.

Los *outcomes* en el proceso de acción pública de juventud están en congruencia con las situaciones problemáticas identificadas, pues los tres componentes (desarrollo humano sostenible, construcción social de paz, ciudadanía activa y participación para la transformación social) responden tanto a las demandas y necesidades que se detectaron en el diagnóstico y también corresponden a la visión y objetivos de los actores que impulsaron el proceso y contaron con mayores recursos para la incidencia en el proceso decisional (Gobernación de Nariño y cooperación internacional).

El tipo de gobernanza dentro del cual se ha configurado la acción pública y la política de juventud en Nariño

La configuración de la gobernanza multinivel en Nariño es el resultado de la interacción interinstitucional entre diferentes actores, que propicia dentro de la arena pública el intercambio de recursos: legales, económicos, políticos y cognitivos, con el propósito intencional de transformar los procesos decisionales, para cumplir con los objetivos propuestos en agendas concertadas.

Entonces, es posible concluir que ciertamente dentro del territorio, los actores de la acción pública no se refieren a esta forma de interacción como a un tipo de gobernanza multinivel, sin embargo desde la teoría y el análisis de políticas es posible determinar su existencia con base en la interpretación que se realiza a partir del uso de la técnica de análisis, denominada: comparación de patrones, que facilitó a partir de los hallazgos del trabajo de campo, comparar como el patrón, los conceptos, el modelo teórico que configuran la gobernanza multinivel se articulan con el proceso empírico observado.

En este sentido, el origen de la gobernanza multinivel en Nariño tiene que ver con un proceso de descentralización, pero principalmente con la necesidad de recursos financieros de los actores gubernamentales frente a la responsabilidad y competencias como garantes de derechos en el territorio. Lo anterior impulsó a la Gobernación de Nariño a gestionar alianzas estratégicas con agencias de cooperación internacional y ONG, flexibilizando la manera de tomar decisiones, ya no de una manera jerárquica, sino que ha dado lugar a la configuración

de relaciones horizontales (ONG-agencias de cooperación internacional) y verticales (municipios) con el propósito de implementar la política en el departamento, lo cual justifica este tipo de gobernanza en Nariño.

Sin embargo, a pesar de que según el análisis de comparación de patrones existe una gobernanza contemporánea, multinivel, hay elementos para pensar que aún hay rasgos de gobernanza jerárquica, pues el desplazamiento del rol del Estado como figura central en los procesos decisionales ha sido reemplazado por la flexibilización de las relaciones hacia la cooperación internacional. Lo anterior es lo que Peters y Pierre (2010) advierten como consecuencia de la gobernanza multinivel, en la cual cabe la posibilidad que tácitamente las competencias que por ley le corresponden al Estado se desplacen hacia otros actores. Es decir, el Estado pierde el control y el protagonismo en la arena de toma de decisiones, posibilitando un “pacto fáustico”, provocado por la necesidad y la urgencia frente a alcanzar las metas y objetivos, dejando de lado la esencia y rol como Estado, como actores gubernamentales y la autonomía en los procesos de la ciudadanía.

Sobre la participación dentro del proceso de acción pública de juventud en Nariño

La participación ciudadana ha sido un elemento estructural en el proceso de acción pública relacionada a la cuestión de la juventud en Nariño, pues se concibe como un imperativo para el diseño de la política pública, tanto en su formulación como implementación, donde los jóvenes como actores portadores de intereses sociales identifican problemas y soluciones frente a los asuntos públicos, es decir, orientan las políticas públicas en sus contextos.

Es posible concluir que dentro del proceso de acción pública de juventud el tipo de participación ha sido institucional. Una participación que está contenida en los fundamentos legales, normas, leyes y el plan de desarrollo, los cuales para el caso de Nariño han establecido como función y competencia por parte del Estado, el diseño de la política de carácter participativo.

Por lo tanto, la participación ciudadana institucional al promover la inclusión de los jóvenes en espacios decisionales del gobierno, a través de los CMJ, las asambleas, las mesas o plataformas de jóvenes, como también en los comités, consejos de política social y

planeación, cumplen con el propósito que se plantea este tipo de participación, que es crear escenarios de democratización para la gestión local.

Entonces, la participación ciudadana institucional ha sido el concepto movilizador y punto de partida para alcanzar las metas trazadas en las agendas concertadas de los principales actores dentro del subsistema de juventud. Pues comparten no solo los fundamentos legales sino también los ideológicos que conciben a la participación como un elemento fundamental para la democracia y la disminución de la brecha entre gobernantes y gobernados, incentivando nuevas formas de interacción entre el Estado y los jóvenes.

También comparten los fundamentos instrumentales plasmados en la escuela de liderazgo, el fortalecimiento organizacional y un posterior plan estratégico de implementación de la política de juventud, que refleja, según el objetivo planteado para el diseño de la política en el marco de la participación institucional, tres componentes de acuerdo a la realidad y contexto del territorio, es la visión de la interacción y el intercambio de recursos por parte de los actores en un proceso decisonal gubernamental que obtuvo como resultado la política de juventud.

Ahora bien, la participación institucional permitió que los jóvenes que hicieron parte del proceso de diseño, identificaran algunas aproximaciones a otros tipos de participación ciudadana como la autónoma pero no lograra consolidarse, pues los jóvenes no se desligan totalmente del núcleo del proceso, ya que las iniciativas, postulados y posicionamientos, hacen parte del conjunto de representaciones, intereses y marcos de acción aprendidos en la formación política, la cual se basa en la socialización y alcance de objetivos e intereses globales como los ODM y el desarrollo humano sostenible.

También, es posible afirmar que la configuración de este tipo de gobernanza es una amalgama ideal para impulsar la participación institucional, pues en el marco de las relaciones verticales y horizontales entre diferentes actores, se alcanzan los objetivos planteados y cumple además con las funciones de la participación ciudadana, al incentivar y crear “consensos entre actores, otorgar un valor pedagógico de la participación” (Ziccardi 2010, 212) al formar políticamente a los jóvenes, y finalmente a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública.

Es precisamente esta articulación multinivel de actores la que propicia que en la fase de implementación de la política pública, la participación sea instrumental, de consulta, pues ya hay unas agendas y objetivos concertados por los actores con mayores recursos en el campo decisorio, la participación, aunque informada se queda en el campo de la consulta y no avanza hacia la codecisión y cogestión, pues los espacios de participación se consolidan como escenarios de decisión gubernamental mas no pública.

Por lo tanto, la participación institucional presenta límites frente a la envergadura de la dinámica juvenil que sobrepasa los mecanismos de participación ciudadana institucional. Los jóvenes son una categoría sociohistórica por lo tanto dinámica influenciada por los cambios del contexto, lo cual lleva a plantearse que el ejercicio participativo en el diseño de las políticas, si bien es cierto está en coherencia con el propósito de la participación ciudadana institucional, debe abrir campo hacia la aceptación de otras formas de inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos desde la cotidianidad y la importancia del relevo generacional que permite que los actores involucrados como manifiesta Manosalvas (2015), intercambien y confronten información y distintas formas de comprender e interpretar a la sociedad y el mundo, desde una pluralidad epistémica, que contribuya a que la construcción de las políticas públicas sea un proceso interactivo, donde las alternativas de solución se valoran y evalúan colectivamente.

Finalmente, estos hallazgos me llevan a coincidir con Ziccardi (2010), en que la participación ciudadana institucional no es una participación negativa *per se*, pues promueve un ejercicio en el cual la ciudadanía es llamada a participar de los asuntos públicos, donde hay un interés por conocer la opinión, concepción y visión del mundo en temas determinados que facilitaron el este caso el diseño de la política pública.

El discurso políticamente correcto de la participación de los jóvenes como actores esenciales para el cambio en el proceso de acción pública de juventud de Nariño, no solo es una contribución retórica, sino que se ha materializado a partir de los fundamentos legales e instrumentales durante los años analizados 1997-2015, pues no hay participación real si no se garantizan los medios para hacerlo. Por lo tanto, es posible concluir que los espacios generados para la incidencia de los jóvenes de carácter institucional, revalorizan el rol de la participación no como un cliché, sino como un proceso de cultura cívica, ciudadana de

movilización social que ha influido directamente en la vida y trayectoria de los jóvenes y demás actores que participaron del proceso. La acción pública de juventud, paulatinamente ha impulsado una concienciación frente al rol como ciudadanos jóvenes, como sujetos políticos y de derechos en procesos decisionales, evidenciado desafíos y límites de este tipo de participación que no siempre encuentra panoramas favorables para que se cumpla tal como se establece en la teoría.

Apuntes sobre el marco analítico y nuevos horizontes de investigación

La sociología de la acción pública, como marco analítico para esta investigación contribuyó desde una perspectiva más holística a comprender el proceso y el tipo de participación de los jóvenes en el diseño de la política de juventud. Pues incita a reflexionar acerca de las nuevas formas de interactuar entre el Estado y la sociedad en contextos complejos con características particulares (conflicto, confluencia de cooperación internacional, ideología política alternativa) como Nariño.

Fue un marco acertado en la medida que con claridad se identifica y comprende el proceso de las interacciones entre las tres variables predominantes: ideas, intereses e instituciones, al no analizarse por separado, y partir de una posición ontológica constructivista y de entender que las políticas públicas son el reflejo de la comprensión de la realidad por parte de los actores. Facilitando de esta manera visibilizar los espacios de movilización, de juego de recursos de los actores para interpretar las formas de poder, de materialización de los objetivos en las políticas y la toma de decisiones frente a los problemas públicos, el resultado de ello, la política de juventud.

Ciertamente este marco analítico, debe ir acompañado de técnicas de análisis e interpretación de la información que se articulen con el propósito de la sociología de la acción pública que es el comprender el desarrollo de las políticas públicas en sus contextos donde estas no son el resultado de la primacía estatal, sino de las diferentes percepciones de los actores en cada territorio. En este sentido la triangulación de datos, la comparación de patrones, pero principalmente seguimiento de procesos de tipo interpretativo, permitió dar respuesta de manera profunda y sistemática a la pregunta de investigación y la hipótesis planteada, que, posibilitó reconstruir eventos, hitos y situaciones en coherencia con las tres variables del

marco analítico que permitió entender los efectos, los resultados de la acción pública en los actores y sus contextos.

Finalmente, después de este trabajo de investigación en cual se observó el proceso de participación de los jóvenes en el diseño de la política de juventud de Nariño desde una perspectiva académica, y con énfasis en una participación ciudadana institucional, surge el interés por continuar profundizando en el marco analítico de la sociología de la acción pública, con una nueva agenda de investigación acerca de los jóvenes y espacio público, como un lugar de construcción de identidades y de reconocimiento como sujetos políticos.

Pues el espacio público es el escenario de expansión de prácticas participativas en contextos latinoamericanos en las sociedades contemporáneas (Ramírez 2008). Facilita el intercambio, confrontación y reconocimiento desde dinámicas más informales de los jóvenes (Graffiti, arte urbano) que hacen posible la configuración de políticas públicas o procesos de innovación democrática que contribuyen a entender nuevas formas de interacción entre el Estado y este grupo poblacional.

Lista de referencias

- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, Lucia. 2016. “Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México”. En *El Derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, coordinado por Fernando Carrión y Jaime Erazo, 281-332. México D.F.: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Bache, Ian y Matthew Flinders. 2004. “Multilevel governance: between the 'Old' and 'New' Policy Idioms”. *Policy Sciences* 37: 339-356.
- Bretón, Víctor. 2010. *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria.
- Brito, Roberto. 1998 “Hacia una sociología de la juventud. Algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud”. *Última Década* 9: 2-7.
- _____. 2002. “Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud”. En *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*, coordinado por Alfredo Nateras, 43-60. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto, Manuel. 2008. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Revista Política y Cultura* 30: 9-37.
- Cejudo, Guillermo. 2010. “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista”. En *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*, compilado por Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, 93-125 México D.F.: Fondo de Cultura Económica / CIDE.
- Colombia Joven. s/f. “Las políticas públicas de juventud en Colombia: una mirada histórica”. Documento de trabajo.
- _____. 2017. “Golombiao”.
<http://www.colombiajoven.gov.co/quehacemos/Paginas/golombiao.aspx>
- Commaile, Jacques. 2016. “Sociología de la acción pública”. En *Diccionario de políticas públicas*, editado por Jorge Cuervo, Jean François Jolly y David Soto, 583-590. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Dente, Bruno y Joan Subirats. 2014. *Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.

- Echandía, Camilo. 2000. "El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos". *Colombia Internacional* 49-50: 229-246.
- Escobar, Alejandro. 2004. "Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década". *Revista Austral de Ciencias Sociales* 8: 97-108.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque. 2010. "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto, 56-104. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona / Quito: Anthropos Editorial / FLACSO Ecuador.
- _____. 2008a. "Plan de Desarrollo Departamental 'Nariño Adelante' 2008-2012". Nariño. Edinar PDF.
- _____. 2008b. "Estrategia de cooperación Internacional Nariño". Nariño. PDF.
- _____. 2011a. "Política Pública de Adolescencia y Juventud de Nariño". Nariño. Edinar PDF.
- _____. 2011b. "Estrategia departamental de protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos de conflicto armado y violencias asociadas 2011-2023". Nariño.
https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/472927/mod_resource/content/1/Estrategia%20Deptal%20Jovenes%20Conflicto%20Armado.pdf
- _____. 2012. "Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2012-2015". Nariño. Edinar PDF.
- _____. 2015. "Política Pública de Juventud del Departamento de Nariño 2011-2023, Ley Estatutaria 1622 de 2013". Nariño. Edinar.
- _____. 2016. "Plan de Desarrollo Departamental 'Nariño Corazón de Mundo' 2016-2019". Nariño. Edinar.
- Gómez, Deyanira. 2011. *Las organizaciones internacionales en la gobernanza. Qhapaq Ñan- Gran Ruta Inca entre Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2006. *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw Hill Interamericana.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. Nueva York: Routledge.

- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Kooiman, Jan. 2003. “Gobernar en gobernanza”. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona, noviembre.
- Lagroye, Jean-Jacques. 1991. *Sociologie politique*. París: Presses de la FNSP et Dalloz.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México D.F: El Colegio de México.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Manosalvas, Margarita. 2015. “El enfoque de las capacidades y las políticas públicas: un análisis de las políticas del Buen Vivir en el Ecuador”. Tesis de doctorado, FLACSO Ecuador.
- Marks, Gary y Liesbet Hooghe. 2010. “Contrasting Visions of Multi-level Governance”. En *Multi-level Governance*, editado por Ian Bache y Matthew Flinders, 15-30. Nueva York: Oxford University Press.
- Memorias de la represión: persecución al movimiento estudiantil en el departamento de Nariño (Colombia). S/f.
<http://movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/pdf/movimiento%20estudiantil%20en%20el%20departamento.pdf>
- Merriam, Sharan. 1988. *Qualitative Research and Case Study Applications in Education: Revised and Expanded from Case Study Research in Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Montenegro, Vanessa. 2015. “Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de los instrumentos de política”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Morch, Sven. 1996. “Sobre el desarrollo de los problemas de la juventud, el surgimiento de la juventud como concepción sociohistórica”. *Revista de Estudios sobre Juventud* 1: 78-106.
- Muller, Pierre. 2005. “Esquisse d’une Théorie du Changement dans l’Action Publique: Structures, Acteurs e Cadres Cognitifs”. *Revue Française de Science Politique* 55 (1): 155-187.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas). S/f. “Temas Mundiales: Juventud”.
<http://www.un.org/es/globalissues/youth/>
- Ortega y Gasset, José. 2002. *El tema de nuestro tiempo*. España: Editorial Tecnos.
- _____. 2002. “La gobernanza en niveles múltiples ¿Un pacto fáustico?”. *Foro Internacional* 62 (3): 430-453.
- _____. 2010. “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”. En *Multi-level Governance*, editado por Ian Bache y Matthew Flinders, 75-89. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. “Estrategia del PNUD para la Juventud 2014-2017: Juventud empoderada, Futuro Sostenible”.
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/UNDP-Youth-Strategy-2014-2017-SP.pdf>
- _____. 2015. “Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano”.
- Prats, Joan. 2005. “Modos de gobernanza de las sociedades globales”. En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 145-172. Madrid: INAP.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2008. “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”. *Iconos* (32): 61-73.
- Reina, Carlos. 2012. “Historia de los jóvenes en Colombia 1903-1991”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, André-Noël. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Revista Estudios Políticos* 33: 67-91.
- _____. 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul. 1993. “Policy Change over a Decade”. En *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, 13-39. Boulder: Westview Press.
- Sarmiento, Libardo. S.f. “Política Pública de Juventud en Colombia. Logros, Dificultades y Perspectivas”.
http://207.58.191.15:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/100/Tecnico_20.%20pdf?sequence=1

- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Surel, Yves. 2000. “L’intégration européenne vue par l’approche cognitive et normative des politiques publiques”. *Revue Française de Science Politique* 50 (2): 235-254.
- Stake, Robert. 1995. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Svampa, Maristella. 2016. *Debates Latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Ateneo.
- Thoenig, Jean Claude. 1997. “Política pública y acción pública”. *Gestión y Política Pública* 6 (1): 19-37.
- UNICEF. S/f. “Sobre los objetivos: La declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un plan para el progreso”. https://www.unicef.org/spanish/mdg/28184_28230.htm
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vennensson, Pascal. 2013. “Estudios de caso y seguimiento de procesos: Teorías y prácticas”. En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 237-254. Madrid: Ediciones Akal.
- Yin, Robert. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks: Sage.
- Zapata Mafla, Sandra. 2011. “Bajo la sombra de ACNUR Modalidades de intervención de ACNUR en el ámbito de gobernanza multinivel: el caso del Registro Ampliado 2009-2010” Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.
- Ziccardi, Alicia. 2010. “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto, 205-221. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.

Entrevistas

- No.1. Francisco Escobar, coordinador del centro de comunicaciones y producción de jóvenes AWASKA.
- No.2. Cristian Muñoz, Coordinador de juventud de Nariño, San Juan de Pasto.
- No.3. Diego Bastidas, integrante de la plataforma de juventud de Pasto.
- No.4. Brayan Muñoz, joven del proceso de juventud, organización Surprise City.
- No.5. Rodrigo Figueroa, docente Escuela de Administración Pública y asesor Gobernación proceso de juventud.
- No.6. Beatriz López Rei, enlace PNUD y AECID, agente territorial Nariño 2010-2013.
- No.7. Claudia Cabrera, coordinadora Proyectos Regionales Fundación PROINCO.
- No.8. Natalia Rodríguez, joven proceso de juventud, consejera municipal de juventud 2011, plataforma de juventud Pasto.
- No.9. Patricia Morales, coordinadora AECID Nariño.
- No.10. Nataly Riascos, directora de juventud municipal Pasto, ex coordinadora de juventud departamental 2014-2015.
- No.11. Diana de los Ríos, exdirectora de juventud de Pasto y exdirectora de la Oficina Departamental de Cooperación Internacional.
- No.12. Luis Fernando Sánchez, joven proceso de juventud. Exsecretario mesa departamental de juventud.
- No.13. Johana Pucil, participante Escuela de Liderazgo Juvenil.
- No.14. Diego Matta, asesor Colombia Joven para Nariño.
- No.15. Jorge Delgado, joven proceso de juventud, organización Minga Juvenil.
- No.16. Vanessa Montenegro, consultora para la Gobernación de Nariño, política pública de juventud 2011-2012.
- No.17. Carlos Rentería, exintegrante escuela de liderazgo, representante poblacional afro mesa departamental de juventud.