

SERIE

SOCIO-

LOGÍA

**LA POLÍTICA
PÚBLICA DE
JUVENTUD EN
BOGOTÁ**

ISBN

978-

958-

782-

408-

7

**Algunas reflexiones
sobre su implementación**

**EDWIN DIOMEDES JAIME RUIZ
DULFARY CALDERÓN SÁNCHEZ**

Editores académicos



EDICIONES

USTA





**LA POLÍTICA PÚBLICA DE
JUVENTUD EN BOGOTÁ**

COLEC-

CIÓN

440

EDICIONES

USTA

LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN BOGOTÁ

SERIE

SOCIOLOGÍA

Algunas reflexiones sobre su
implementación

Edwin Diomedes Jaime Ruiz
Dulfary Calderón Sánchez

EDITORES ACADÉMICOS



Wienand Romero, Andrés Felipe

La política pública de juventud en Bogotá:
Algunas reflexiones sobre su implementación/
Andrés Felipe Wienand Romero, [y otros nueve
autores]; editores académicos, Edwin Diomedes
Jaime Ruiz y Dulfary Calderón Sánchez, Bogotá:
Ediciones USTA, 2020.

160 páginas; mapas y tablas

Incluye referencias bibliográficas e índices de
autores, onomástico y temático

ISBN: 978-958-782-408-7

E-ISBN: 978-958-782-409-4

1. Adolescencia -- Aspectos sociales
2. Juventud -- Política gubernamental -- Bogotá (Colombia)
3. Sociología política
4. Identidad cultural -- Colombia I. Universidad Santo Tomás (Colombia).

CDD 305.23

CO-BoUSTS



Esta obra tiene una versión de
acceso abierto disponible en el
Repositorio Institucional de la
Universidad Santo Tomás:
<https://repository.usta.edu.co/>

© Andrés Felipe Wienand Romero, Jennifer Katherine
González Alvarado, Edwin Diomedes Jaime Ruiz,
Mariajosé Gómez Barrero, María Alejandra Pascagasa
Usaquén, Valentina Puerto Villamizar, Daniela Reyes
Alfonso, Dulfary Calderón Sánchez y Julián Bermúdez
Otálora, autores, 2020

© Edwin Diomedes Jaime Ruiz y Dulfary Calderón
Sánchez, editores académicos, 2020

© Universidad Santo Tomás, 2020

Ediciones USTA

Bogotá, D. C., Colombia

Carrera 9 n.º 51-11

Teléfono: (+571) 587 8797, ext. 2991

editorial@usantotomas.edu.co

<http://ediciones.usta.edu.co>

Pablo Emilio Daza Velásquez *corrección de estilo*

lacentraldediseño.com *diseño de colección*

Carlos Contreras *diagramación*

DGP Editores S.A.S. *impresión*

Hecho el depósito que establece la ley

ISBN: 978-958-782-408-7

E-ISBN: 978-958-782-409-4

Primera edición, 2020

Universidad Santo Tomás

Vigilada Mineducación

Reconocimiento personería jurídica: Resolución 3645

del 6 de agosto de 1965, Minjusticia

Acreditación Institucional de Alta Calidad

Multicampus: Resolución 01456 del 29 de enero de

2016, 6 años, Mineducación

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra,
por cualquier medio, sin la autorización expresa del
titular de los derechos.

Impreso en Colombia • Printed in Colombia

**CON-
TENI-
DO**

13	Introducción
19	La disputa sobre la categoría de juventud y su influencia en la construcción de políticas públicas
	ANDRÉS FELIPE WIENAND ROMERO JENNIFER KATERINNE GONZÁLEZ ALVARADO EDWIN DIOMEDES JAIME RUIZ
21	La disputa conceptual en torno a la categoría de juventud
28	Homogeneización de necesidades y soluciones
34	La construcción de la política pública de juventud
41	La necesidad de una comprensión situada en América Latina
48	A manera de conclusión
52	Referencias

55 ¿Por qué hablar de juventudes?: el caso de la política pública de juventud en Bogotá

MARIAJOSÉ GÓMEZ BARRERO

MARÍA ALEJANDRA PASCAGASA USAQUÉN

VALENTINA PUERTO VILLAMIZAR

DANIELA REYES ALFONSO

56 Antecedentes conceptuales: juventud y
juventudes

61 Participación juvenil en Colombia

66 Políticas públicas de juventud (PPJ)

69 Sistema Distrital de Juventud

76 La implementación de políticas públicas:
objeto de debate

78 ¿Por qué hablar de juventudes?

80 A manera de conclusión

82 Referencias

87 Configurando los actores y el Estado en espacios juveniles de implementación

DULFARY CALDERÓN SÁNCHEZ

JULIÁN BERMÚDEZ OTÁLORA

- 92 Los recursos y la interacción de los actores
- 98 La política de juventud en la ciudad de Bogotá D. C. y la configuración de actores
- 103 A manera de conclusión
- 105 Referencias

107 El rol de los *street level bureaucracy* en la política pública: un análisis desde las casas de juventud en Bogotá

EDWIN DIOMEDES JAIME RUIZ

DULFARY CALDERÓN SÁNCHEZ

- 107 El rol de los implementadores territoriales y el proceso decisional
- 116 Perspectivas y prospectivas de los implementadores territoriales
- 125 La operativización de la política desde el territorio

128	Los desafíos e implicaciones de ser implementador territorial
136	Las casas de juventud como escenarios de oportunidad en la transformación territorial
140	A manera de conclusión
145	Referencias
149	Conclusiones
153	Sobre los autores
157	Índice temático
159	Índice onomástico

Introducción

La necesidad de los sociólogos y politólogos por investigar las políticas públicas en sus diferentes enfoques, perspectivas y modelos, así como marcos metodológicos con el propósito de crear nuevo conocimiento, en lugar de solo aplicarlos, ha permitido un avance de la disciplina. Lo anterior ha posibilitado que estos programas de formación incluyan dichos conocimientos en sus planes de estudio, así como el desarrollo de proyectos de investigación, semilleros de investigación y consultorías técnicas, lo que en últimas ha favorecido la consolidación de un campo de estudio con variados desarrollos temáticos que se muestran de algún modo en este texto.

Como se menciona en el proyecto objeto de esta investigación FODEIN (2018), el problema parte de analizar cómo se llevó a cabo la implementación de los planes de acción local en las casas de juventud en Bogotá, teniendo en cuenta los actores llamados a participar en este espacio bajo la pregunta: ¿cómo se da la implementación de la política pública de juventud en Bogotá a través de las casas de juventud en el periodo 2012-2017, considerando los diferentes actores que participan en ellas? En este sentido, las políticas públicas de juventud cobran relevancia en el contexto actual, pues son objeto

de la acción institucional, en el marco de la garantía de los derechos humanos, relacionados con la educación, la salud, la recreación, la vida digna entre otros.

La política tiene como finalidad transformar las condiciones sociales, eliminando los obstáculos que tienen los jóvenes entre 14 a 28 años, para así ampliar las oportunidades y condiciones existentes en su entorno diario. Bajo esta finalidad el objetivo que se propuso inicialmente para la investigación, que da como resultado el presente texto, fue *analizar la implementación de la política pública de juventud en Bogotá a través de las casas de juventud en Bogotá en el periodo 2012-2017*.

Por esto una de las herramientas para llevar a cabo lo anterior radica en las *casas de juventud*, que como estrategia logra confrontar las realidades sociales y la participación ciudadana, dando cumplimiento a los objetivos trazados inicialmente en el diseño de la política. Si bien, las trece¹ casas de juventud en el Distrito han sido precursoras de avances frente a la implementación de la política en el nivel territorial; no obstante, se han convertido en un espacio donde los jóvenes no solo encuentran una institucionalidad a

¹ Las trece casas han sido ubicadas estratégicamente en las localidades de acuerdo con las dinámicas y necesidades de los jóvenes, de esta manera, se encuentran en Antonio Nariño, Barrios Unidos. Bosa, Candelaria, Chapinero, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, Mártires, Fontibón, Rafael Uribe, San Cristóbal y Suba.

sus derechos, sino establece entre ellos una identidad territorial a las dinámicas colectivas de las demandas locales de lo que significa ser joven.

La herramienta metodológica de la investigación se centró en un enfoque histórico hermenéutico de tipo cualitativo a través de técnicas como la revisión documental y las entrevistas grupales. Frente a la revisión documental, se tuvo en cuenta algunos marcos normativos, como la Ley 1622 de 2013^[2] y los decretos 482 de 2006^[3], 499 de 2011^[4] y los proyectos 764 de 2011^[5] y 1116 de 2016^[6], así como documentos institucionales relacionados con la política pública de juventud en

-
- ² Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Disponible en <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/estatuto-ciudadania-juvenil.pdf>
 - ³ Adopción de la Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016. Disponible en <https://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/poljuventud2006-2016.pdf>
 - ⁴ Creación del Sistema Distrital de Juventud. Disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44609>
 - ⁵ Proyecto Jóvenes activando su ciudadanía. Disponible en http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2014_proy_boghum/proyecto_764.pdf
 - ⁶ Distrito Joven. Ficha Estadística Básica de Inversión Distrital. Disponible en http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2019documentos/O6032019_1116_EBI.pdf

Bogotá. En la aplicación de instrumentos se propusieron entrevistas grupales semiestructuradas en nueve (9) de las trece (13) casas de juventud ubicadas en la ciudad, con los distintos equipos de gestores territoriales en las localidades (Antonio Nariño, Barrios Unidos, Bosa, Chapinero, Ciudad Bolívar, Fontibón, Kennedy, San Cristóbal y Suba).

Lo anterior permitió entrevistar a 27 gestores de la subdirección de juventud de los cerca de 60 que se encargan de la implementación de la política en Bogotá. Por fuera de esta propuesta estuvieron las localidades de Candelaria, Mártires, Rafael Uribe y Engativá por las condiciones de disponibilidad de tiempo de los equipos territoriales. La estrategia de las casas de juventud se logra posicionar en el 65% de las localidades de la ciudad, donde el porcentaje de jóvenes en toda la ciudad para el 2018 es de 988 832 mujeres y 962 469 hombres, según el Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia en Colombia. (Presidencia de la República, 2019).

El documento se estructura a partir de cuatro capítulos que tienen como finalidad centrar la discusión frente a la categorización de los jóvenes, así como la importancia que tiene la consolidación de una política pública enfocada en la participación de actores donde existen diversas maneras de entender el rol que ejerce la participación juvenil en los espacios de deliberación, logrando de esta manera finalizar con la importancia que tiene los implementadores territoriales o *street level bureaucracy* a partir del trabajo realizado en las casas de juventud.

Bajo este contexto, el primer capítulo busca abrir la discusión que se tiene frente a la categorización sobre juventud y su influencia en la política pública, para esto se realiza algunas definiciones alrededor del tema y la necesidad de una comprensión del concepto en América Latina, en el segundo capítulo se introduce el caso de la política pública de juventud y su incidencia en el tema de participación y el sistema distrital de juventud como herramientas para entender la construcción social que advierte estos debates en la esfera pública, dando paso a un tercer capítulo que abre el debate frente a la importancia de la configuración de los actores en la implementación como actores necesarios para la política pública. Finalmente, se cierra el libro con el rol que ejercen los *street level bureaucracy* o implementadores territoriales como actores dentro de la política pública, para esto se toman las casas de juventud del distrito, donde se hace un análisis frente a la operativización en el territorio, así como las perspectivas y prospectivas que tienen los jóvenes que implementan la política en los espacios locales.

De esta manera, se espera lograr acercar al lector frente a los retos, desafíos y debates que se dan frente a la implementación de la política pública de juventud en Bogotá, donde quienes se hicieron partícipes de esta investigación son jóvenes que sienten la necesidad de indagar sobre los espacios de participación y de acción colectiva más allá de las herramientas que se dan desde la academia.

La disputa sobre la categoría de juventud y su influencia en la construcción de políticas públicas

ANDRÉS FELIPE WIENAND ROMERO

JENNIFER KATERINNE GONZÁLEZ ALVARADO

EDWIN DIOMEDES JAIME RUIZ

En la definición de problemas que implica la construcción de políticas públicas de juventud emerge un pilar altamente discutido que indica que definir o poder aproximarse a un entendimiento sobre la categoría de *juventud* supone y caracteriza lo que significa ser “joven”. Si bien el perfilamiento en el que se construye la idea de *juventud* depende de aspectos constitucionalmente diversos en cada uno de los países de Latinoamérica y leyes que se definen con particularidad de las condiciones que se tienen en cuenta para este grupo etario, uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta es el intervalo de edad, aparte de ser uno de los aspectos con mayor similitud en los países de la región.

Cuando se hace referencia a los jóvenes, usualmente se habla de un actor comprendido por su temporalidad generacional, donde su rango de edad se establece en

un promedio entre los 14 y los 28 años, que no solo se establece por unas condiciones particulares, sino también por unos derechos particulares, como la garantía a ejercer su ciudadanía, la libertad a expresarse en todos los ámbitos que lo enmarcan, el goce efectivo de sus derechos y la adopción por parte de políticas públicas necesarias para su realización, cada una de estas bajo el punto de enunciación específico que se tenga al interior de cada constitucionalidad en cada país.

En este contexto, es necesario comprender a la *juventud* bajo los términos contextuales con los que cuenta, y es allí donde la problematización que busca indagar esta propuesta emerge. Si bien la construcción de las políticas públicas responde a las necesidades particulares que tiene el grupo etario, en este caso, el de *juventud*, estas construcciones se sustentan en teorías, ideas, ejemplos y casos que no responden a realidades de la población que se constituye en la región Latinoamérica.

Las ideas homogeneizadoras y eurocéntricas han permeado la construcción de las definiciones sobre este grupo, sus características, sus necesidades y la forma en cómo se brinda solución a estas, reflejando así incidencias directas sobre el planteamiento, la construcción y la implementación de las políticas públicas, encontrando allí uno de los problemas más agudos en los tropiezos de las políticas públicas a nivel latinoamericano.

Considerando lo mencionado, lo que se espera alcanzar por medio de este capítulo es resaltar las

falencias con las que cuenta la construcción de las políticas públicas desde la misma definición del grupo etario al que se pretende abordar, entendiendo la falta de identificación propia por parte de los jóvenes que incide en la brecha que genera progresar la aplicación de modelos de políticas públicas.

Para dicha finalidad se tendrá en cuenta, en primera medida, toda una recolección documental alrededor de las discusiones existentes en el entendimiento sobre la categoría *juventud* y a partir de dicha descripción dar lugar a la discusión de cómo las ideas mayoritariamente ponderadas a la hora del entendimiento sobre la categoría parten de una idea homogeneizadora que resulta incidiendo directamente en la proporción de soluciones a los problemas que dan todos los jóvenes a nivel latinoamericano, para así, al final de la propuesta, poder destacar la pertinencia que tiene el acotar y contextualizar las condiciones particulares en las que se encuentra la categoría de *juventud* en el caso específico de Latinoamérica y aportar al planteamiento sobre la construcción e implementación de modelos de políticas públicas.

La disputa conceptual en torno a la categoría de *juventud*

El hecho de enmarcar a la *juventud* en unas características delimitadas, como en el caso del rango de edad —14 a 28 años en promedio—, estima, entonces, que dicha *juventud* está sujeta a un momento biológico vital, con unas condiciones determinadas, que actúa,

estableciendo en el Estado unas necesidades específicas que tiene el grupo etario y así mismo provee las soluciones oportunas a dichas demandas.

Lo anterior genera desacierto, dado que al replicar el error de generalizar y homogeneizar la concepción de la categoría *juventud* no permite progresar hacia la amplitud que es necesaria para combatir y revertir los constantes tropiezos de definición y entendimiento contextualizado sobre la categoría. Para Chaves (2010) es vista como una etapa universal y homogénea, relacionada al componente etario y excluyente de factores relacionados con las condiciones de vida particulares de quienes hacen parte de esta.

Ahora bien, a la hora problematizar sobre el concepto de *disputa*, se hace necesario tener en cuenta que el punto de partida de esta propuesta conceptual tiene un origen epistemológico, dado que la trayectoria de tiempo, en la cual se puede rastrear la discusión alrededor del tratamiento de la *juventud*, oscila al interior de cuatro grandes tendencias que aportaron y replicaron percepciones particulares sobre el tema:

La juventud como situación de enajenación particular, donde la crítica hacia la racionalidad moderna, por parte de Adorno (1998, 1962) y Horkheimer (1998, 1973), refleja el hecho de que la referenciación de un individuo no deslucida la mera existencia espacio temporal y sensorial, sino también la conciencia de su propia individualidad; sin embargo, la introducción de un sentido instrumental, como característica de la modernidad, remite al joven a una limitada reproducción de

sí mismo en las condiciones en las que se enmarca su propia existencia, siendo el consumo de propuestas culturales masificantes la percepción de *juventud* en esta primera tendencia epistémica.

La juventud como potencial transformador, donde el punto de enunciación se siguió dando por parte de la escuela de Frankfurt, esta vez por parte de Benjamin (1993) y Marcuse (1972), quienes difieren de Adorno y Horkheimer. En su lectura, eran los jóvenes de esta época los actores que constituían el mayor potencial revolucionario llevado a cabo de forma cultural. Siendo así la construcción de un sujeto altamente activo y resistente ante la dominación de las percepciones de esta segunda tendencia epistémica.

La juventud como lugar en el campo social, en este caso, Bourdieu (1990) decide llevar la discusión en términos de que el juego se traslada al sector de los límites en respuesta a las divisiones que se dan en la estructura social a partir de los capitales con los que cuentan los sujetos inmersos en este, ubicando así el factor generacional como el dinamizador al interior del mismo espacio social, siendo la perspectiva de la *juventud* como un transeúnte, un sujeto enmarcado en la trayectoria de un campo social específico.

La juventud como tribalidad, este análisis cimentado por parte de la escuela de Birmingham, donde Hebdige (1979) fue uno de los pioneros del estudio de juventudes a partir de las culturas urbanas, una línea semejante al análisis de Maffesoli (1990), quien plantea a la *juventud* en términos de posmodernidad, además de resaltar la

ausencia de referentes identitarios y las exponenciales crisis institucionales como pilares de una reorientación en la que entran estos sujetos jóvenes. Siendo así las modalidades grupales emergentes la respuesta de los jóvenes hacia la crisis social de la época y la perspectiva epistémica de esta.

La variedad de miradas y aproximaciones interpretativas sobre la *juventud* no solo ha mutado en su trayectoria de tiempo, sino que ha reducido y simplificado sus construcciones discursivas. En la actualidad los ejercicios confrontativos alrededor de la conceptualización, entendimiento y aproximación de lo que supone ser joven está puesto en términos positivos o negativos o bien como lo nombra Chaboux (2016), una “juventud inadecuada” o una “juventud redentora”, en su texto “Callejeando la alegría y también el bajón, etnografía colectiva de la marcha de la gorra”. Resultado que desemboca en un entorpecedor bucle que, contrario a poder aportar a una mejor comprensión hacia la categoría de *juventud*, resulta generando una disputa para hacer prevalecer una conceptualización por encima de la otra, bajo la finalidad de promover la exactitud en estudios o toma de decisiones al respecto.

Dentro de lo que se plantea en la actualidad como la dicotomía conceptual acerca de las aproximaciones en el entendimiento del joven como sujeto, surgen posturas negativas que levantan señalamientos o simplemente delimitan a la categoría de *juventud* que ponen en entredicho su particularidad como algo contrario a lo que está bien. Esto surge de la definición de la categoría

desde enfoques adultocéntricos, los cuales definen, bajo la perspectiva de su generación, conceptos sobre lo que representaba para ellos la juventud, limitando los cambios intergeneracionales y la capacidad de motor de cambio de las nuevas definiciones contemporáneas. Al respecto, se gestan imaginarios radicales de estigmatización hacia las juventudes relacionadas a la delincuencia y marginalidad (Krauskopf, 2003; Duarte, 2002).

Estas estigmatizaciones producidas por las definiciones de *juventud* representan el enfoque de otras generaciones anteriores, han sido contrarrestadas por las que surgen dentro del mismo grupo etario, es decir, son los jóvenes quienes definen desde su participación en diferentes plataformas lo que es ser joven según su contexto, capacidad de agencia, experiencia e historia.

Del mismo modo, conceptualizaciones que indican una presunción del joven como un ser faltante de carácter o como ser incompleto, responden a la lógica biológica que delimita a la categoría como una simple transición de edad, en la que el individuo al estar oscilando entre su niñez y su adultez presenta una alta peligrosidad debido a que sus acciones son llevadas a cabo solo por la superficialidad con la que vive en la búsqueda de un rumbo fijo al cual seguir.

En continuidad de dicha dicotomía, y al contar ya con algunas de las conceptualizaciones negativas, se hará ahora referencia a la forma positiva, que contraria a la anterior, que da un nuevo énfasis y redirecciona lo que se entiende por la *juventud*. Se plantean las ideas

de que el joven es un sujeto que encuentra su mayor componente redentor en el hecho de estar lleno de futuro, capaz de emerger con un valor propio y una construcción identitaria auténtica, pero igualmente cambiante frente a lo que sus necesidades exijan: un sujeto capaz de abordar de una manera crítica lo existente o planteado en la actualidad y realidad en la que vive y con la capacidad de resignificar a través de sus novedosas prácticas.

Sin embargo, el fortalecimiento de dichas concepciones mantiene una línea de transitoriedad indefinida en la que se encuentra este sujeto en relación con sus prácticas y los rumbos que pueda abordar, la misma falta de direccionamiento y lineamiento de sus acciones, aunque superfluas y complejas de interpretar, es lo mismo que le añade el carácter diferenciador, único y esperanzador sobre estas. “Se transmite así un mensaje que glorifica a la juventud como “motor de cambio social”, como movimiento crítico y renovador de la sociedad, en definitiva, como esperanza de la sociedad y semilla del futuro” (Bendit, s. f., p. 324).

Es importante destacar que el y la joven son quienes se encuentran en proceso de socialización, es la etapa donde se comprenden las normas sociales, los valores que se deben ejercer dentro de la moral establecida de la comunidad en la que se encuentra. Esto no limita que haya una forma estática de ser joven y de interactuar desde su condición etaria, lo han demostrado las diferentes culturas juveniles emergentes que responden a su contexto social e histórico en el que se construye su

capacidad de agencia. Es decir, las formas en las que los jóvenes se expresan pueden ser resultado de los procesos sociales y políticos por los que se enfrentan, un joven de la revolución industrial tiene interacciones y prácticas diferentes a un joven latinoamericano durante las dictaduras militares. Aquí se evidencia de forma clara que no hay una sola juventud, sino juventudes diversas que responden respectivamente a su entorno.

Para comprender la categoría de juventud es necesario evidenciar que está socialmente construida, si bien es una categoría analítica en los estudios sociales, estos estudios nacen de la realidad, en la que se contempla a la juventud como una etapa de la vida transitoria, que tiene como objetivo la creación de un sujeto útil para la sociedad que cumpla con roles e interacciones que demande su ubicación dentro del esquema social.

Dentro de las descripciones dadas y tenidas en cuenta con anterioridad, se destaca el hecho de que la proporción de estas descripciones son dadas por partes que exteriorizan a los jóvenes, es decir, las estructuras, las instituciones y los sujetos, fuera de la condición de *juventud*, son quienes imparten y replican los significados y la construcción tanto negativa como positiva de las condiciones, comportamientos, identidades y entendimientos sobre la propia categoría.

Es entonces cómo se deslucida que el entramado conceptual tan amplio sobre el tema y toda la dicotomía que enmarca a la categoría de *juventud* es de utilidad para hacer una aproximación para que sea el lector de estas quien escoja o tome posición a partir de esto.

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que no existe funcionalidad en ejercicios comparativos si no se tiene la capacidad de sintetizar y conjugar aspectos que son igual de válidos en las diversas concepciones que hay al respecto. Pues en la mayoría de casos, dichos ejercicios basan sus mayores tropiezos al querer alcanzar la mayor aproximación a una verdad inexistente, debido al carácter subjetivo que este tiene, y resultan oscilando una y otra vez en una descripción alejada.

Esto se debe a que, en cada caso, la aproximación que se pueda dar a la concepción sobre la categoría dependerá de la contextualización del caso específico que esté en discusión dentro del multiverso que puede haber dentro de una compleja categoría, al igual que la dependencia que ahondará en el hecho de poder contar con las percepciones particulares de los sujetos que realmente viven las problemáticas y contienen las características de las que tanto se quiere hablar. “Entonces si nos preguntamos qué es ser joven, entendemos que la respuesta cambiará según sobre qué joven estemos poniendo a la mirada” (Bonvillani, 2016, p. 178).

Homogeneización de necesidades y soluciones

Las principales dificultades que se hallan en la descripción desacertada, sobre la categoría de *juventud*, se encuentra el hecho de que los modelos sobre los cuales se lee, entienden e interpretan a la categoría, son modelos que no están acotados y que no responden a los contextos o lugares de enunciación precisos sobre los cuales se debe indagar para aproximarse de una forma real a lo

que a la categoría concierne. Las heterorepresentaciones que permean los modelos son emergentes de ideas eurocentristas que fundamentan la construcción de sus propuestas y la lectura de sus problemáticas sobre la parte del mundo que conocen, es decir, las problemáticas de los jóvenes que son provenientes de dichos lugares y que poco y nada tienen que ver con las necesidades y particularidades con las que, por ejemplo, los jóvenes latinoamericanos cuentan.

El epicentro de la problemática radica en el hecho de que estas nociones alejadas de la realidad, delimitadas de forma concisa a cada caso, son abordadas por las estructuras, gobiernos, instituciones y agentes externos a la categoría de *juventud* como tal, es decir, difícilmente podrán estos intermediarios ofrecer lo que realmente necesitan los jóvenes y todos los devenires que estar dentro de esta categoría contiene. En lo que concierne a dichos devenires problematizadores dentro de la categoría, en relación con lo inadecuado y entorpecedor que resulta siendo la adopción de modelos externos, se encuentra el hecho de que estas ideas y modelos occidentalizados cuentan con una gran influencia globalizadora y capitalista, siendo estos modelos ideas a las que aunque difícilmente se pueda escapar, se debe tener una mirada crítica sobre estos y mantenerse alerta frente a lo que esto pueda ocasionar en dicha homogeneización, no solo de problemáticas, sino de proporción de soluciones.

Un punto de contraste y clara ejemplificación, respecto a lo que sucede en términos de lo antes mencionado,

radica sobre las dinámicas cotidianas que los jóvenes deben afrontar y cómo estas pueden estar transversalizadas por los factores territoriales y su relación con estos, es decir, cómo la ponderación de espacios pensados, idealizados y contruidos desde el exterior a las verdaderas problemáticas contextuales añaden un ingrediente problematizador.

El avance desmedido hacia la construcción de espacios cada vez más permeados por las ideas únicas de consumo dan lugar a la emergencia de concepciones erróneas sobre la categoría de *juventud*. La imposición sobre las dinámicas sobre las cuales los jóvenes se desempeñan en su diario vivir, la distribución espacial de la ciudad, las prácticas que dejan de ser o que son reemplazadas por otras totalmente contrarias, las costumbres, acciones y modos de habitar dentro de las ciudades no solo resultan por perjudicar la concepción que se tiene sobre la *juventud*, sino también por incidir en los matices de liquidez que empiezan a aparecer en los jóvenes en relación con su construcción identitaria. Siendo desde allí donde surge la idea de que las soluciones que se quieren dar se encuentran adecuadas, incluso desde la idealización de los problemas con los que cuentan los jóvenes. Problemas identificados y, de igual forma, tratados desde ópticas netamente capitalistas, como lo advierte Tkachuk (2004):

[...] uno de los espacios urbanos gravitacionales de gran parte de las inversiones externas lo integran los grandes centros comerciales y recreativos estrechamente vinculados

al hábitat juvenil, capitales que van exodirigidos de manera directa hacia el foco y epicentro de socialización, de reencontro donde se despliegan diversas prácticas de identificación y realización propia de la población juvenil. (p. 98)

El tema de lo territorial es propio de la pérdida identitaria a la cual se encuentran sometidos los jóvenes por parte de los sujetos externos a su propia categoría que a la larga son quienes en muchos casos terminan sujetando su toma de decisiones en una relación directa a lo concerniente sobre las condiciones de vida de los jóvenes.

Desde la perspectiva de Tkachuk (2004), esta relación entre lo territorial y lo identitario se encuentra en una doble vía, es decir, no solo de la adecuación de los espacios depende de la identidad de los jóvenes, sino que también a partir de los procesos identitarios juveniles se adecuan los espacios territoriales, por ello los alcances de todas las ideas pretenciosas por parte del capitalismo segmentan los espacios físicos y esto, a su vez, consigue una fuerte consideración en las relaciones y representaciones de las identidades juveniles, su propia construcción y las brechas idealizadoras que surgen en la diferenciación de unos contra otros, aun convergiendo dentro de una misma categoría.

Todas estas ideas de homogeneización incluso llegan a exceder límites de una forma inexplicable. Inexplicables por lo menos desde una mirada juvenil, pero de una forma muy funcional en términos de quienes regulan, codifican y delimitan las acciones puntuales, en este caso, de los jóvenes.

Para citar ejemplos específicos que aquejan esta problematización, se puede enunciar el caso del Código de Faltas de la Provincia de Córdoba en Argentina, enunciado dentro del libro de Bonvillani (2016), *Callejeando la alegría y también el bajón, etnografía colectiva de la marcha de la gorra*, código que sustenta una normativa que se encuentra en términos preventivos, que describe una variedad de situaciones consideradas de riesgo, además de ello, este no solo se limita a la descripción de dichas situaciones, brinda también a las fuerzas policiales la facultad de detener personas sin la intermediación de un juez, esto basado solo bajo el criterio del agente policial y sus sospechas de situaciones de riesgo hacia la comunidad basado en una variedad de prácticas o estéticas que son propias de los jóvenes en la provincia de Córdoba:

El artículo 98 establece la figura del “merodeo”, castigando con arresto a quien esté “en actitud sospechosa”, cerca de edificios o vehículos. Es el personal policial quien define qué forma de caminar resulta “sospechosa” y cual no. A esto se hacía referencia anteriormente, al hablar de *jugar con lo indefinido*. No hace falta que nadie a la Policía para que actúe. (Ferrero, 2016, p. 187)

Para el caso específico en el tratamiento de la población joven beneficiaria de las políticas públicas en Colombia que está fuertemente cimentado en una idea de priorización poblacional, es decir, puntos neurálgicos sobre los cuales se construyen los

modelos de implementación de forma generalizada para una población tan amplia y diversa. Medidas de prevención, contención o mitigación de consumo de sustancias psicoactivas, embarazos, deserción escolar, delincuencia, entre otras, que se encuentran solo en términos negativamente asumidos sobre la *juventud*. Dichas ideas homogeneizadoras al interior de los ejemplos postulados pretenden darle un tratamiento particular a la *juventud*, un tratamiento permeado por ideas generalizadas sobre la forma de vestir, de habitar, de relacionarse, de identificarse, de actuar, entre otras. Punto en el que se extiende la reiterada percepción de que las generalizaciones con las que suelen funcionar los modelos mantienen una brecha gigantesca con la verdadera particularidad territorial y su aplicabilidad, en términos de Ordoñez-Matamoros (2013):

Es visible en la política la falta de indagación por la proyección de consecuencias derivadas de las soluciones analizadas, lo que impide diferenciar los métodos aplicados para la selección y rechazo de las alternativas, teniendo en cuenta que dichos métodos son el resultado de un ejercicio cuantitativo dado en espacios de discusión, negociación y comunicación.

Entonces, los procesos homogeneizadores ahondan en temas de relevancia a la hora de acotar la mirada hacia los casos de Latinoamérica, por ejemplo, en lo ya descrito, estos modelos son adoptados y replicados

por las estructuras, gobiernos, instituciones y agentes externos a la categoría de *juventud* como tal, mencionado al principio, siendo esto un agravante dentro de los términos del entendimiento de cómo se debe dar la formulación de políticas públicas, bajo qué límites se deben construir y de qué forma se deben implementar, todo esto bajo las erróneas miradas de cuáles son los problemas con los que cuentan los jóvenes.

La construcción de la política pública de juventud

Las políticas públicas son una herramienta estatal que permite que se amplíe la gobernabilidad en una población o territorio en específico. Las políticas públicas definen problemas seccionales, poblacionales o territoriales que son competentes a las labores del Estado. De esta manera, planea y ejecuta orientaciones en temas sociales concretos que supongan la administración pública; sin embargo, como lo advierte Calderón (2016),

las políticas públicas, desde la gobernabilidad, son concebidas como uno de los elementos que permite dar legitimidad a las acciones administrativas que emana el Estado, tendientes a consolidar una confianza entre los ciudadanos y las instituciones políticas permitiendo dar visibilidad a los proyectos, programas y/o planes enmarcados en un contexto de desarrollo humano. (p. 69)

Así mismo, para Bendit (s. f.):

[...] ha surgido junto la nueva categoría social denominada “juventud” un nuevo espacio de acción política: la “política de juventud”. Ésta, además de reclamar un ámbito de responsabilidad sectorial juvenil propio dentro del conjunto de las políticas sociales, define su propio rol como el del principal y legítimo interlocutor colectivo juvenil, en todo aquello con los problemas que tengan relación con los jóvenes y en la relación con la sociedad y el Estado. (p. 328)

Lo dicho por Bendit está enmarcado en los años de 1970 en la República Federal Alemana, donde las acciones relacionadas a la juventud contaban con un tinte mucho más asistencialista por parte del Estado, donde la finalidad que se buscaba era incidir con acciones puntuales sobre políticas educativas, asegurando que los procesos de aprendizaje de las nuevas generaciones contaran con una idea clara sobre cómo formar a los adultos del futuro. Así es como el autor funda las bases de lo que busca problematizar alrededor de la idea de que dichas acciones juveniles, por aquella época, desempeñaban el papel de ser un instrumento indispensable en los procesos de civilización, siempre teniendo la directriz del Estado y su conveniencia en esto, al punto incluso que las acciones dadas por las organizaciones juveniles estuvieran bajo el marco de dinámicas si bien politizadas, mediadoras en función de promover una variedad de valores sociales globalizados en lo que concierne a dicha fase juvenil para asegurar la reproducción de prácticas determinadas dentro de un

patrón de comportamiento en relación con una escala dominante promovida de forma estatal.

Sin embargo, es en este punto importante señalar, por lo que se refiere a la problemática central, el hecho de que estos modelos de políticas públicas son realmente recientes en el contexto latinoamericano. La década de 1990 trajo consigo una variedad de circunstancias que hicieron emerger la aplicación de los modelos de políticas públicas, la firma de los acuerdos de paz, la transición hacia las formas democráticas de ejercicio del gobierno, la aparición de programas estructurales para la reestructuración económica, las emergentes financiaciones privadas, la focalización de estudios más delimitados y aplicados junto a la apertura de perspectivas sectoriales, como nuevos métodos de aproximación investigativa, entre otras razones han sido las condiciones sobre las cuales han surgido estos modelos a nivel latinoamericano.

Pero no solo se debe tener en cuenta lo prematura que es la aparición de los modelos de políticas públicas para el caso latinoamericano, sino también la misma condición para el caso del concepto de *juventud*, el cual está apenas alrededor de cincuenta años en la adopción de esta noción como concepto, objeto de estudio y población objetivo.

La puesta en marcha de estos modelos, a partir de 1990, ha denotado la problemática que se encuentra en el trasfondo del eje central del presente artículo y el cual guarda una estrecha relación con lo nombrado en el subtítulo anterior. Problemática que el propio

Ernesto Rodríguez nombra a lo largo de la trayectoria de sus escritos y más puntualmente dentro de su artículo, “Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional”, donde lo expresa en términos de “institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento”, lo cual referencia lo ya problematizado con anterioridad y descrito desde la perspectiva de las ideas homogeneizantes sobre las cuales se adoptan modelos e ideas para aplicar en la búsqueda de un avance significativo dentro de sociedades que reflejan brechas diferenciadoras gigantescas en comparación a las sociedades de donde parten estos modelos y estas ideas.

Pero más allá de lo originaria que sea la problemática alrededor de las políticas públicas como modelo importado, totalmente ajeno a las realidades latinoamericanas, es también el problema estructural que se conjuga con dicha premisa, lo cual complejiza el panorama. Pues al partir de la idea de que la aplicación de estos modelos tiene como finalidad tratar una problemática que es pública, los escenarios de política se ven enfrentados a una toma de decisiones que dependen de miles de condicionamientos a tener en cuenta para el análisis. La necesidad de acompañamiento que tienen estos modelos para su ejecución en el marco legislativo sobre el cual se plantea la política y dependiendo de las particularidades estatales en cada caso es una problemática propia de los cimientos de estos y latente aún en la actualidad, puesto que la

construcción e implementación de estas está sujeta a condiciones particulares de transición y manejo, debido a que resultan siendo procesos netamente gubernamentales y no estatales, es decir, la dependencia de la perdurabilidad en el trabajo, la ponderación de acciones particulares, el alcance de objetivos específicos, entre otras, está en manos del gobierno de turno.

De igual forma, el momento coyuntural con el que surgió la llegada de estos modelos a Latinoamérica en compañía de las instancias institucionales también emergentes como lo es el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hacen parte de los condicionamientos con los que las ejecuciones de construcción e implementación suceden al interior de los modelos, pero también las ejecuciones evaluativas de estas, puesto que, en manos de entidades conglomeráticas, el establecimiento de objetivos a cumplir deben dar respuesta de forma parcial en cada uno de los casos.

Con la aparición de varias aristas a tener en cuenta dentro de la incidencia de los modelos aparece otra problemática ligada a la desarticulación. Desarticulación entendida en aspectos institucionales y lo que se desprende desde allí, pues esto se da en efectos de bola de nieve, partiendo desde los entes encargados del diseño de la política y sus acciones puntuales de ejecución en el ideal de lo que debe ser y lo que se debe lograr, hasta los sujetos encargados de ejecutar dichos planes ya estipulados, pero que dentro de su particularidad cuentan con la relación directa con los

sujetos benefactores de dichas políticas —jóvenes—, para Rodríguez (2003):

En términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación. Estos problemas se advierten cuando se trata de establecer nexos entre las instituciones especializadas en los asuntos de la juventud (institutos nacionales, direcciones generales y ministerios o viceministerios de juventud) y las secretarías o ministerios sectoriales (salud, trabajo, educación, etc.). (Rodríguez, 2003)

Las falencias se presentan en términos de comunicación entre dichos actores inmersos en las dinámicas propias de la construcción e implementación, pero no solo en esta medida, pues el hecho de que si bien existe un sujeto que oficializa como intermediario entre los jóvenes, en este caso, y las entidades estatales, dicho funcionamiento no solo se limita por la corta toma de decisiones que pueda tener un ejecutor, que, en este caso, es contratista del Estado, sino que pareciera generarse una brecha entre lo que el joven puede aportar a la construcción de las estrategias que pretenden cobijar las acciones particulares donde este está inmerso y el funcionamiento normativo y jerárquico que ofrece la distribución de este modelo.

Para este punto, la comunicación ya denota su insuficiencia, y se le suma el hecho de que también se encuentra con presencia insuficiente en lugares

de enunciación mucho mayores, es decir, la falta de comunicación existente entre las mismas entidades gubernamentales, la desarticulación entre la construcción de políticas públicas que, si bien son diversas, en muchos casos encuentra puntos en común, bien sea en la implementación o en las trayectorias en común entre poblaciones, como lo es en el caso de las políticas públicas para la *juventud*, la niñez, las mujeres, entre otras.

Con la trayectoria de tiempo con la que estos modelos se han venido implementado, los tropiezos se hacen constantes a partir de que los avances, que si bien se han logrado en una u otra medida, se sigan manteniendo en una línea desarticulada y discontinua, además del hecho de que dichos avances, alcanzados hasta algún punto, no se han logrado prolongar o mantener por suficiente tiempo como para que lleguen a ser realmente significativos para las poblaciones destinatarias, en este caso, los jóvenes.

A pesar de lo oscilante que son las condiciones sobre las cuales se han venido construyendo los modelos de políticas públicas, en relación directa de esa aguda problemática acerca de las disputas alrededor de la categoría y todo el espectro problematizador que parece ha dejado relegado el avance de las implementaciones de las políticas públicas de *juventud*, es el mismo Ernesto Rodríguez, en toda una descripción cronológica, quien, a partir del señalamiento de los puntos débiles de dichas implementaciones, rescata el hecho de las grandes oportunidades y desafíos que esto plantea en una

trayectoria de tiempo que cuenta con la característica del inicio de un nuevo siglo y de todas las dinámicas particulares dadas a nivel latinoamericano que pueden poner una esfera de real trascendencia en estos temas.

La necesidad de una comprensión situada en América Latina

La pertinencia de situar una comprensión concisa en el caso latinoamericano en lo que concierne al entendimiento de la categoría *juventud*, más allá de un entendimiento que busque precisar una verdad descriptiva sobre la categoría, sino que esté contextualizada y enmarcada dentro de las condiciones particulares del caso específico que se esté tratando, no bastará con el hecho de enunciar a América Latina, sino ya partiendo de ese punto, centrar aún más la condición a la que se quiera acercarse. Rossana Reguillo (2000) destaca la idea de un grupo dentro de una sociedad que evidencia un carácter irrenunciable en la búsqueda de unas condiciones más inclusivas y democráticas, a la hora de hablar del caso de América latina, todo esto en medio de un contexto que encuentra sus mayores problemáticas en términos de deterioro económico, incertidumbre, debilitamiento de mecanismos de integración, el constante deterioro de las instituciones estatales, entre otras. Siendo este mismo panorama contextual el que pone en marcha la relevancia que tienen los sujetos inmersos en esta categoría.

A pesar de toda la atomización existente alrededor de lo que son o no los jóvenes, y en medio de las emergentes

configuraciones sobre las acciones de los mismos jóvenes con el pasar del tiempo, se referencia el hecho de que sin importar las particularidades que estén bajo sus motivaciones, construcciones y organizaciones, siempre parten de sentidos colectivos que conjugan sus iniciativas a partir de las necesidades particulares que en sus condiciones puedan estar afrontando, o como lo indica Nicolás Ortiz (2016), en su artículo *¿Qué mueve a las organizaciones juveniles?*, los marcos de acción colectiva, marcos de injusticias, marcos de identidad o marcos de agencia o sentidos de eficacia, que indican una interrelación entre cada uno de estos a partir de la construcción del “nosotros” por parte de los jóvenes y la identificación de las problemáticas con las que cuentan y sus acciones colectivas para dar vuelta a dichas situaciones que muchas veces suceden bajo términos de injusticia. En este sentido, afirma Ortiz (2016), que “se exploran los conflictos que atraviesan a los actores sociales, cuando, el reclamo por mejores condiciones materiales de vida y de trabajo que guio gran parte del siglo xx se combina con conflictos alrededor de la autonomía de los sujetos” (p. 532).

Bajo dichos términos, que incentivan y promueven los tipos de acción por parte de las organizaciones juveniles, se pondera cada vez más el hecho de dirigir la mirada hacia el caso contextual y particular del que se esté tratando, pues aun cuando se referencie a un grupo de jóvenes dentro de un mismo país o una misma ciudad, las acciones si bien pueden tener puntos de conjunción, el detalle de las particularidades

sobre las cuales los jóvenes actúan dependerá de su contexto puntual, sus condiciones de vida, su estado de escolaridad, su ámbito familiar y el ciclo en el que se encuentra dentro del rango de edad que determina la *juventud*, entre otras.

Dentro de la aplicabilidad de los modelos de políticas públicas, y como ya se ha descrito, se debe tomar postura propia y distante de modelos existentes en otras partes del mundo, pues aun cuando se pueda referenciar un caso como el de Latinoamérica, sigue haciendo falta delimitar mucho más el enfoque que tendrá la aplicabilidad de la política pública para que pueda ser realmente significativa para los beneficiarios de esta.

Delimitación que debe estar en función de la diversidad de factores que presente cada caso específico de aplicabilidad de estrategias para la implementación de acciones favorables a los jóvenes, pues de estas también deben hacer parte los propios actores implícitos, es decir, los jóvenes, puesto que dentro de sus propias definiciones, sus propios conocimientos, sus propias necesidades y problemáticas conocen y generan con mayor precisión las acciones que serán significativas para sus beneficios y de las cuales también harán parte a la hora de la ejecución.

Es aquí donde se resalta el hecho de evaluar la complejidad del funcionamiento de las políticas públicas, pues dentro de los tres ciclos que se plantean y se ejecutan —formulación, construcción e implementación—, la participación de los jóvenes como actores directamente

implicados es limitada, lo cual deja en manos de sujetos externos procesos fundamentales a la hora de entender el verdadero trasfondo que existe a la hora de ir tras el cumplimiento de un objetivo como lo es en este caso mejorar las condiciones de vida de un grupo etario en específico, mediante la proporción de herramientas que fortalezcan su accionar. “De este modo, los marcos institucionales inscriben sus lógicas en las formas de desarrollar la grupalidad, es decir, imprimen modos de funcionamiento, así como códigos de interpretación de las acciones que se comparten” (Bonvillani, 2017, p. 9).

Es así que se hace necesario poder caracterizar a la población a la que se dirigirá la aplicación de las políticas públicas por medio de un diagnóstico previo que esclarecerá las necesidades latentes de dichos sujetos y así mismo las acciones más significativas para ejecutar, esto bajo la idea de crear estrategias de desarrollo contextual que apunten a mejorar las condiciones de vida de los sujetos receptores de estas.

En lo concerniente a las estrategias de desarrollo contextual, se puede resaltar el caso de las Casas de la Juventud en Bogotá, Colombia. Proyecto emergente en la búsqueda de proporcionar espacios territoriales que promuevan y fortalezcan los procesos de implementación de políticas públicas de juventud en Bogotá, siendo este un proyecto emergente dentro de la Subdirección de Juventud, que es la entidad encargada de los procesos de implementación de políticas públicas de juventud en distrito.

Las Casas de la Juventud están dadas por las localidades que conforman la gran metrópoli que es Bogotá, cada una de estas funciona bajo los términos de cumplir con los objetivos de facilitar la implementación de políticas públicas; sin embargo, su funcionamiento es totalmente independiente en lo que concierne de una localidad a otra, es decir, el funcionamiento de cada uno de estos espacios dependerá de las dinámicas con las que se cuenten dentro del territorio, la escogencia de los mismos jóvenes partícipes en estos espacios en relación con las actividades a realizar y los horarios de estas, las adecuaciones de los mismos espacios dentro de la casa y demás aspectos de funcionamiento, demostrando así una delimitación precisa de acciones que faciliten el trabajo de la implementación.

La referenciación del caso específico de las Casas de la Juventud tiene cabida en los aspectos que Rodríguez (2003) enuncia en las conclusiones de uno de sus trabajos acerca de cómo potenciar las políticas públicas de juventud.

Finalmente, importa analizar algunos de los principales desafíos a encarar, a los efectos de potenciar las políticas públicas de juventud en lo inmediato, centrándonos en la ampliación y sistematización de los esfuerzos relacionados con la modernización de la gestión pública, y en la utilización intensiva e innovadora de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. (Rodríguez, 2003)

En los postulados descritos por Rodríguez, las Casas de la Juventud son un escenario en el que se logran una variedad de estos cometidos, que el propio autor nombra, por ejemplo, (1) el fortalecimiento del monitoreo y evaluación de los planes de la implementación de las políticas públicas, (2) la capacitación de recursos humanos que promuevan e instalen capacidades en los beneficiarios de la política pública, (3) el desarrollo de habilidades para el trabajo en red, entre otras. Pues estos espacios de las Casas de la Juventud trascienden en su accionar y en los beneficios que han traído desde los inicios de su implementación —2012—, a tal punto de convertirse en un proyecto que trasciende lo gubernamental y lograr una perdurabilidad de tiempo que excede los tiempos del gobierno que instaló la idea, casi convirtiéndose en un proyecto Estatal, no solo por su perdurabilidad de tiempo, sino por los alcances que este ha tenido.

También cabe resaltar el ya citado hecho de la Marcha de la Gorra en Córdoba, Argentina. Marcha que, si bien no estuvo acompañada o sustentada por relaciones institucionalizadas, fue un acontecimiento que respondió a las mismas condiciones de particularidad contextual a las que se ha estado haciendo referencia. En el caso específico de la Marcha de la Gorra, se referencia el hecho de que esta fue una iniciativa promovida por colectivos juveniles pertenecientes a la ciudad de Córdoba en contraposición a una variedad de problemáticas emergentes a partir de la fomentación de algunos artículos particulares dentro del código de policía de la ciudad,

códigos con contenido estigmatizante alrededor de las prácticas juveniles, tales como la forma de transitar por las calles, su forma de vestir, sus prácticas culturales, entre otras.

En este caso, la funcionalidad estatal presenta un frente institucional que está en contravía del reconocimiento de las particularidades con las que cuenta la población juvenil, pues al citar este caso específico se denota cómo la particularidad contextual de los jóvenes, mediante sus prácticas e identificaciones, se convierte en un medio para que emerja una problematización que está en manos, una vez más, de sujetos externos a la categoría de *juventud* y que se distancia del modelo de las políticas públicas, el cual promueve el mejoramiento de las condiciones de vida de un grupo, como el de juventud, dentro de las particularidades que este grupo pueda presentar.

Siendo quizá este caso un ejemplo de una mirada distinta que puede haber sobre la función de las políticas públicas, sobre todo a la hora de darle continuidad a la implementación de modelos lejanos a los contextos particulares de Occidente. La mirada que se quiere destacar aquí, a partir de la idea propuesta por Restrepo (2010), sobre la función de las políticas públicas, está más allá de la mirada de proporcionar herramientas para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo etario, asumiendo un rol importante dentro de los procesos de socialización a los que deben estar sujetos, en este caso, los jóvenes en función de la utilidad que puedan tener para la sociedad.

Estos mecanismos que el estado implementa para promover la participación sugieren una serie de reflexiones que tienen su base en el concepto de gobermentalidad planteado por Foucault y el de capital estatal formulado por Bourdieu. El primero se refiere a las “formas específicas en que las prácticas humanas se convierten en objetos de regulación y disciplina” (Foucault, 1991: 102) y el segundo hace alusión al marco de percepción a partir del cual se moldean las estructuras cognitivas con las que se piensa la realidad (1994a: 99). (Restrepo, 2010, p. 12)

La trascendencia de un acercamiento hacia la particularidad con la que cuentan los jóvenes y la multiplicidad de variantes que componen su mundo para que la aplicación de un modelo como el de las políticas públicas pueda ser realmente efectivo a la hora de dar cobertura a los temas que son propios de estos sujetos, reiterando el hecho de que si bien se puede hablar de un categoría juvenil latinoamericana alejada de las ideas occidentales, se precisa delimitar aún más la caracterización de los sujetos pertenecientes a esta categoría para poder asegurar un mayor alcance mediante las acciones que puedan brindar modelos como los de políticas públicas.

A manera de conclusión

Los jóvenes no constituyen una categoría homogénea, por lo cual no se pueden generalizar las condiciones con las que cada uno de estos hace inserción a las estructuras sociales existentes, ni a los espacios de

participación con los que este mismo cuenta. Esto implica que su accionar establece nuevas formas de participación, añadiendo en esquemas o estructuras ya establecidas una configuración emergente de campos de acción diferenciados para lograr entender y aglutinar la particularidad con la que estos sujetos cuentan.

La identificación propia a partir de una construcción particular y distanciada de las miradas dadas por sujetos externos generan definiciones, motivaciones, acciones y demás criterios propios en cada caso particular y acotado, implicando configuraciones con múltiples aristas en las apropiaciones territoriales, constitución y construcción de espacios, prácticas y concepciones estéticas, oposiciones y percepciones propias del mundo que habitan y condicionan sus formas de vida.

La diversidad de aportes respecto a la categoría de *juventud* está dada mayoritariamente en ejercicios dicotómicos y contradictorios entre sí en la búsqueda de una aproximación más válida y cercana que la otra, además de la reiterativa idea de generalizar una condición puntual que puedan aglutinar a los jóvenes dentro de una misma categoría y que permita delimitar el trabajo con esta población. Esto implica que la falta de síntesis entre posturas distintas, que puedan generar un mayor impacto, sea la idea reiterativa en medio de una disputa sin fin.

El tratamiento diferenciado, distanciado y desarticulado dentro de las instituciones generan problemáticas con efecto de “bola de nieve”, es decir, la consecución de consecuencias dadas desde la base entorpecen los demás

procesos de implementación, como lo es, en el caso de las políticas públicas, la concepción del trabajo diferenciado entre grupos etarios que mantienen correlación entre unos y otros, teniendo esto alcances en los aspectos más limitados y prácticos de la implementación de las políticas públicas, pues la falta de conjugación de impactos brindados desde la institución genera las brechas entre los partícipes y las instituciones encargadas.

La falta de inclusión de los sujetos directamente implicados, en este caso, los jóvenes, dentro de los procesos de formulación y construcción genera brechas de participación, porque estos mismos no se sienten incluidos, además del hecho de contar con falencias sobre casos particulares en los que la concepción de sujetos externos a la propia categoría propone soluciones a problemáticas que no enfrentan ni dimensionan de la misma forma que lo haría un sujeto directamente afectado.

En los casos existentes de proyectos o acciones puntuales para la motivación de participación se abre la posibilidad de poder fortalecer uno de los espacios menos dados dentro de la aplicación de políticas públicas como lo es el monitoreo y evaluación de estos procesos, dados desde la mirada de los propios participantes para así fomentar la renovación cíclica de los modelos, pasando de la evaluación de lo ejecutado a la formulación de las aplicaciones subsiguientes con las mejoras pertinentes.

La generación de oportunidades y espacios de capacitación para los sujetos beneficiarios como alternativa

de vinculación y renovación en los procesos, el fortalecimiento de los modelos de políticas públicas a partir de la concepción de que los implementadores hagan parte del grupo etario en el que se espera impactar, por lo menos en el caso de la *juventud*.

Así mismo, es relevante que para los modelos de políticas sectoriales y programas sociales, la categoría de *juventud* se define desde la capacidad de agencia y cambio social, además de la definición participativa de los jóvenes y abarcar las diversas formas en las que se puede ser joven, evitando la homogeneización de las interacciones y comportamientos. Esto permitirá encontrar gestiones sociales mucho más activas, impactantes e inclusivas.

Si bien la *juventud* es una etapa de la vida de un sujeto en la que se socializa, eso no limita que desde las *juventudes* se cree conocimientos y formas eficientes de realizar labores, por lo cual es necesario mantener relaciones horizontales desde las organizaciones que se dirijan hacia este grupo etario. Además, se propone propender por un diálogo de saberes y unas metodologías participativas para la construcción de conocimiento común y público.

Así mismo, es de vital importancia que se comprendan los comportamientos juveniles con los cuales se tiene acercamiento desde el contexto social, político, económico, cultural, familiar y de género. Propender por análisis desde el enfoque diferencial y de derechos le permitirá al sujeto investigador abordar la población de manera amplia, comprendiendo desde diversas

perspectivas las necesidades y problemáticas que dicha población presenta.

Referencias

- Adorno, T. (1962). *Primas: la crítica de la cultura y la sociedad*. Ariel.
- Bendit, R. (s. f.). *Juventud y políticas de juventud. Entre la sociedad civil y el estado: la problemática de las estructuras adecuadas*. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=20122>
- Benjamin, W. (1993). *La metafísica de la juventud*. Paidós.
- Bonvillani, A. (2016). *Callejeando la alegría y también el bajón, etnografía colectiva de la Marcha de la Gorra*. Encuentro.
- Bonvillani, A. (2016). Sentidos políticos del estar juntos: jóvenes, grupalidades, politicidad. De prácticas y Discursos: Cuadernos de Ciencias Sociales, (7). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6482108>
- Bourdieu, P. (1990). La juventud no es más que una palabra. En P. Bourdieu, *Sociología y cultura* (pp. 129-138). Grijalbo.
- Calderón, D. (2016). *Políticas públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad*. Ediciones USTA.
- Chaboux, A. (2016). *Pensar las juventudes: tramas y contornos de una categoría en disputa*. En A. Bonvillani (ed.), *Callejeando la alegría y también el bajón, etnografía colectiva de la Marcha de la Gorra*. Encuentro.
- Chaves, M. (2010). *Jóvenes, territorio y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Espacio Editorial.
- Duarte, C. (2002). *¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente*. Libro Universitario Regional.

- Ferrero, F. (2016). *La policía pantagruélica*. En A. Bonvillani (ed.), *Callejeando la alegría y también el bajón, etnografía colectiva de la Marcha de la Gorra* (pp. 177-204). Encuentro.
- Hedbidge, D. (1979). *Subcultura: el significado del estilo*. Paidós.
- Horkheimer, M. (1973). *Critica de la razón instrumental*. 2.ª ed. Sur.
- Horkheimer, M. y Adorno T. (1998). *Dialéctica de la ilustración: fragmentos filosóficos*. 3.ª ed. Trotta.
- Krauskopf, D. (2003). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFP).
- Maffesoli, M. (1990). *El tiempo de las tribus, el declive del individualismo en las sociedades masas*. Icaria.
- Marcuse, H. (1972). *Un hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. 9.ª ed. Seix Barral.
- Ordoñez-Matamoros. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz, N. (2016). ¿Qué mueve a las organizaciones juveniles? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(1), 531-543.
- Restrepo, A. (2010). *Las políticas públicas como mecanismos de reproducción del Estado: una mirada desde la política pública de juventud de Bogotá*. <http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n10/n10a05.pdf>
- Rodríguez, E. (2003). *Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional*. <http://>

www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2003000200002

Tkachuk, C. (2004). *Hábitat juvenil en la metrópoli: juventud y territorio*. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362004000100005>.

¿Por qué hablar de juventudes?: el caso de la política pública de juventud en Bogotá

MARIAJOSÉ GÓMEZ BARRERO

MARÍA ALEJANDRA PASCAGASA USAQUÉN

VALENTINA PUERTO VILLAMIZAR

DANIELA REYES ALFONSO

El reconocimiento de la juventud, como categoría de análisis y sector perteneciente a la organización y estructuración social, ha posibilitado escenarios de discusión respecto a su delimitación, conceptualización, composición y escenarios de participación e incidencia política. En el caso específico colombiano, la participación juvenil se reconoce a partir de 1991 y, posteriormente, se consolida con el diseño e implementación de la política pública de juventud, mecanismo para la transformación de las condiciones juveniles en Bogotá. Por ello, el presente capítulo tiene como objetivo retomar los principales enfoques teóricos en la sociología de la juventud mediante la problematización misma de la categoría *juventud*, para así generar una reflexión

respecto a la diversidad y liderazgo, retomando los lineamientos, formulación e implementación de la política pública de juventud.

A continuación, se presentan cuatro momentos, el primero refiere a los antecedentes y debates conceptuales en torno a las categorías de juventud y juventudes, principalmente en el campo de la teoría sociológica tanto en Europa como en América Latina. En un segundo momento, se presenta el caso específico de la Participación Juvenil en Colombia por medio de la política pública de juventud, a través de la definición legal y metodológica de sus componentes: formulación, actores, instancias, mecanismos, procesos y lugares de materialización territorial o Casas Locales de Juventud. El tercer momento constituye una breve problematización a la implementación de dicha política para derivar en el cuarto momento del texto, la relevancia de generar espacios de diálogo sobre las juventudes y su participación política.

Antecedentes conceptuales: juventud y juventudes

El estudio de la categoría de *juventud* en la sociología es relativamente nuevo, especialmente a nivel latinoamericano. Conceptualmente, dicha categoría se consolida en Europa, a partir del siglo xx, ante la latente participación social de un sector social emergente, en cuanto no era reconocido como tal. Ulloa Brenes (2016) afirma que, aunque la participación política de los jóvenes tiene lugar en el marco de la Revolución francesa e industrial,

es en el siglo xx cuando se estructura e incluye a la juventud dentro de la organización de las sociedades en occidente. Epistémicamente, se identifican cuatro enfoques sobre la juventud, vista desde un lugar de enunciación europeo. La juventud como situación de enajenación particular, como resistencia y potencial transformador, como lugar generacional en el campo social y como tribalidad.

Los primeros dos enfoques emergen desde la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt. El primero desde T. Adorno y M. Horkheimer, que ubican a los jóvenes como individuos en situación de enajenación respecto a su conciencia e identidad debido mayormente al exceso de racionalidad en la sociedad moderna. Derivando en la disminución de resistencia y pensamiento crítico ante la industria cultural que promueve la reproducción del comportamiento considerado adulto. El segundo enfoque que determina a la juventud como resistencia y potencial transformador es propuesto por W. Benjamin (1993) y H. Marcuse (1972), por el cual ubican a los jóvenes como protagonistas de una hipotética revolución cultural por un nuevo orden social en el siglo xx, lo que, a diferencia del primer enfoque mencionado, muestra la confianza en la capacidad de agencia de quienes integran la juventud.

El tercer enfoque epistémico lo lidera P. Bourdieu (1990), que enmarca a la categoría de juventud de acuerdo con su posición en un determinado campo social y la posesión de los distintos capitales planteados por este. Así mismo, destaca que la construcción de la

juventud se configura bajo la lucha con sus mayores, por lo que la delimitación etaria y temporal estaría sujeta a las reglas de cada campo social. Finalmente, Hebdige (1979) presenta a la juventud como tribalidad de acuerdo con el desarrollo de subculturas y prácticas transgresoras dentro de una perspectiva cercana al estudio de la posmodernidad, resaltando así la emergencia de la institucionalidad durante el proceso de socialización.

Teniendo en cuenta el antecedente del estudio de juventud como categoría en Europa desde inicios del siglo xx, es a finales de este que aparece la juventud en el escenario académico latinoamericano como un grupo etario y de transición biológica desde la niñez hasta la adultez. Al respecto, Taguenca Belmonte (2016) realiza una revisión bastante completa respecto a la evolución de temas, actores y metodologías en la sociología de la juventud en Europa y América Latina.

Se destacan tres enfoques fundamentales en las investigaciones de esta temática, el primer enfoque toma a la juventud como una categoría social limitada demográficamente y etariamente con fines administrativos, es decir, para el ejercicio efectivo de las políticas públicas de juventud. El segundo enfoque reconoce a la juventud como categoría social en cuanto posee dos transiciones centrales en común, las cuales son escuela-trabajo y hogar paterno-propio, además, tienen en cuenta la pluralidad de las trayectorias bibliográficas juveniles. En este enfoque, Coleman y Husen (1985) y Galland (1985) se posicionan como grandes referentes.

Finalmente, el enfoque más actual considera que la juventud comparte un momento histórico, pero no el mismo grupo social a menos que no enfrenten los mismos acontecimientos biográficos en el mismo periodo de tiempo, determinantes de su participación e inclusión en sociedad (Albacete, 2014).

Por su parte, resulta interesante el enfoque de Chevalier (2019), quien argumenta que la *juventud* no es solo una palabra, sino que también es una metonimia (figura literaria); es decir, se necesita comprender el contexto general para entenderla, dando así un acercamiento al reconocimiento de la diversidad dentro de esta categoría. En este punto, toma relevancia considerar y utilizar el término de juventudes, en plural, y así visibilizar que lo que se entiende por juventud se compone de múltiples formas de ser y sentirse joven en relación con el momento sociohistórico en el que se esté (Esteves y Abramovay, 2008). Respecto a la categoría de juventud, Comas (2011) concuerda en que la pluralidad no representa una barrera a la hora de considerar a la juventud como una categoría social. Al contrario, su diversificación permite el surgimiento de nuevos escenarios de debate que incluyan la multidimensionalidad de las juventudes.

Así mismo, se cuestionan las razones por las cuales la comunidad académica ha evitado institucionalizar a las juventudes como categoría de estudio por medio del negacionismo juvenil. Dicho negacionismo es apoyado, en cierto sentido, por Bourdieu (1990), al establecer que la división etaria entre juventud y vejez

es completamente arbitraria, por lo que se reduce la relevancia a esta categoría de estudio al desconocer lo que conlleva el ser y sentirse joven.

En consecuencia, el estudio sociológico de las concepciones sobre lo juvenil trasciende dicho campo del conocimiento. Groppo (2017) señala que las concepciones en cuanto a las juventudes ayudan a comprender las limitaciones del papel que estas desempeñan en la sociedad. El impedimento se debe principalmente a la infantilización de las juventudes, problemática que afecta su incidencia en los procesos participativos y de formulación de políticas públicas. Sin embargo, de acuerdo con la conclusión dada por el autor, el sujeto joven ha tomado mayor autonomía frente a su papel dentro de la sociedad y los procesos políticos que se desarrollan para mejorar su calidad de vida por medio de las iniciativas particulares.

Además, en relación con la infantilización de las juventudes, Aguilar expone (2015) que la condición juvenil está sintetizada actualmente por tres palabras: *precariedad*, *incertidumbre* y *desencanto*, debido a la concentración minoritaria de las élites sobre el poder del capital, la concentración de tierras y el poder político-económico en sectores nacionales. Estas prácticas terminan en actos violentos, la censura y el miedo; no obstante, a raíz de estas situaciones se forman acciones colectivas juveniles, las cuales están regidas por la indignación aportando a una intervención política relacionada a procesos que podemos clasificar dentro de lo que se comprende por procesos de *gobernanza*

local, entendida como la posibilidad de diálogo entre los actores de un territorio para la articulación de iniciativas que responden a las demandas locales y la interacción existente entre el Estado y la sociedad (Calderón y Jaime, 2018).

Para Forero (2009), la problemática sobre el concepto de *juventud* ha estado asociado en las últimas décadas a la delincuencia y la violencia, por lo que los diferentes gobiernos han tratado de mitigar dicha estigmatización. De esta manera, resulta pertinente y eficaz la idea de realizar un recuento histórico del nacimiento, formulación y creación de las políticas públicas a nivel nacional, más específicamente distrital, ya que datos como estos son necesarios para evaluar los procesos de gestión pública en contraste con las percepciones sobre juventud, generalmente percibida como categoría negativa. Punto especial de análisis, pues la propuesta por implementar los procesos de recreación y aprendizaje juvenil surgió debido a estos antecedentes.

Finalmente, el diálogo y discusión de dichas conceptualizaciones permite identificar la relevancia de la incursión de las juventudes en la vida social, derivando así en su reconocimiento como sujetos políticos. Por ello, desde el reconocimiento de las juventudes se ha posibilitado la existencia de escenarios de empoderamiento y participación activa local.

Participación juvenil en Colombia

En el caso puntual colombiano, el reconocimiento legal de los jóvenes como sujetos de derechos y deberes se

produjo por primera vez junto a la promulgación de la Constitución Política en 1991, específicamente en el artículo 45 de dicha Constitución, al declarar que los adolescentes tienen derecho a la formación integral y a la protección. Se compromete a garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo el progreso de la juventud (Const., 1991, art. 45).

Posteriormente en 1997 se promulgó la Ley de Juventud, la cual estableció un marco institucional para la orientación de políticas, planes y programas para la juventud y además dio paso para la conformación del Sistema Nacional de Juventud y los Consejos de Juventud. Con este antecedente, en 1999 se construyó la primera política pública de juventud a cargo de la Alcaldía de Bogotá, en la cual se agruparon los proyectos dirigidos a los jóvenes del Plan de Desarrollo 1998-2000 en cuatro categorías referentes a la formación del talento, el reconocimiento y promoción de la participación e identidad, la salud y bienestar y la prevención para jóvenes en riesgo (Secretaría de Planeación, 2018).

Respecto a el desenvolvimiento de las administraciones distritales, en la década 1990, la capital se caracterizó por un ambiente de temor respecto al consumo de drogas, violencia, delincuencia y conflictos urbanos, esto llevó a generalizar un temor sobre dicha generación, que estaba inmersa en un país con altos índices de violencia que siempre han estado allí para ellos, con carencia de los valores sólidos para afrontar las diversas tentaciones al consumismo.

Según el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAACD) (2003), el imaginario de los jóvenes ha estado asociado con la violencia a través de producciones como la serie de televisión *Los victorinos* y la película *Rodrigo D. no futuro*. Una herramienta para mitigar esta problemática ha sido la creación de los planes de desarrollo distrital, que se han centrado en las diversas características que rodean a los jóvenes, como la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas, entre otras, generando enfoques diferenciales basados en prevención y disminución de riesgos con el fin de superar los imaginarios sociales. Esto se plantea en la Evaluación Participativa de la Política Pública de Juventud de Bogotá (2013), que propone una serie de percepciones y enfoques sobre esta, a continuación, retomamos un ejemplo de ello en la tabla 1.

Tabla 1. Perspectivas y enfoques de la política de juventud

Antes	Ahora
Agentes de socialización de los jóvenes: familia, escuela e instituciones públicas.	Agentes de socialización: el mercado, los medios de comunicación, las nuevas tecnologías y espacios propios.
El periodo juvenil se definía por su referente adulto y por su estado transitorio.	Pérdida de la centralidad del estatuto adulto. La juventud como una nueva etapa de la vida que dispone de elementos suficientes y propios que la convierten en autónoma.
La juventud como una realidad homogénea.	Complejidad y heterogeneidad de la realidad juvenil.
Políticas sociales indiferenciadas y sectoriales.	Perspectiva generacional y políticas transversales.

(Continúa...)

LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN BOGOTÁ

Antes	Ahora
El joven como problema o “riesgo que se corrige”. Énfasis en la situación juvenil.	El joven como factor estratégico para el desarrollo. Potencialidad que se promueve. Combinación en los énfasis: condición y situación juvenil.
El joven como un cuerpo social objeto de las políticas estatales. El Estado visto como protector y los jóvenes como receptores de una asistencia social.	Sujeto de derechos y referente esencial en la concertación con el Estado y la sociedad civil para construir las políticas públicas de juventud. Formación integral de la juventud. Empoderamiento de los jóvenes.
Estado liberal de derecho. Centralismo.	Estado social y democrático de derecho. Descentralización.

Fuente: Evaluación Participativa de la Política Pública de Juventud de Bogotá (2013, p. 52).

En el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 2004-2008, Bogotá sin Indiferencia, se formuló la Política Pública de Juventud 2006-2016, por el Decreto 482 de 2006, en el que se orientó conceptual y teóricamente dicha política en el caso de Bogotá por medio del establecimiento de los principios, el enfoque, las dimensiones y el propósito de esta. En este periodo de Política Pública se prioriza la intervención de las juventudes en condición de vulnerabilidad con la superación de sus necesidades mediante la generación de espacios de participación activa. En 2011, es creado el organismo encargado de regir la política pública de juventud a nivel distrital, la Secretaría Distrital de Integración Social (antes Departamento Administrativo de Bienestar Social), a través de la Subdirección para la Juventud.

La constitución legal de la Secretaría Distrital de Integración Social dio lugar a la expedición del Decreto 499 en 2011 para crear el Sistema Distrital de Juventud, el cual funciona como la articulación de la política pública que se encarga de relacionar a los actores, instancias y mecanismos de participación que fortalezcan el proceso de implementación y defensa de los derechos de la población juvenil. Dos años más tarde, se expide la Ley Estatutaria 1622, la nueva Ley de Juventud, la cual renovó la antigua Ley 375 de 1997 y estableció un nuevo marco político, técnico y teórico para garantizar el ejercicio y goce activo de los derechos que se le reconocen a los jóvenes en la constitución colombiana y ante la ley internacional.

Finalizado el periodo de la Política Pública de Juventud 2006-2016, no se inició la formulación de un periodo 2017-2027 como sería lo esperado, hasta la fecha la nueva política no ha entrado en implementación debido a que actualmente se está construyendo la agenda pública, es decir, la política pública se mantiene en fase de diseño; esta política corresponde al periodo 2018-2030, donde se esperaría que sea presentada e implementada desde el 2020. Es importante señalar que la nueva política pública no va de 2018 a 2030, debido a que su diseño está tardando dos años en finalizarse, por lo que prácticamente la implementación va de 2020 a 2030. Sin embargo, dichos años de diseño se incluyen dentro del periodo total de la nueva política pública.

Desde que se implementó la primera política pública de juventud junto a las estrategias como leyes, decretos e iniciativas que, según la Secretaría Distrital de Planeación Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales (s. f.), tienen como propósito principal promover, proteger, restituir y garantizar los derechos humanos de los jóvenes de 14 a 28 años de edad por medio de la realización de procesos participativos e incluyentes que garanticen la ampliación de oportunidades y la potenciación de capacidad a nivel individual y colectivo (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, 2017).

La orientación de la política pública de juventud busca la generación de oportunidades que les permita el reconocimiento de los derechos a los jóvenes de la ciudad, con el fin de fortalecer sus capacidades en un marco de prevención y reacción que aumente sus posibilidades de participación a nivel individual y colectivo.

Políticas públicas de juventud (PPJ)

En Colombia, las políticas públicas responden a intervenir una situación que requiere alternativas de solución a través de un ciclo que se compone de seis momentos, los cuales son: preparatoria, agenda pública, formulación, implementación, seguimiento y evaluación (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

En la fase preparatoria se recibe una propuesta estructurada de algún actor social, ya sea funcionario o no del Sistema Distrital de Juventud, dicha propuesta

debe definir la situación que se considera como problemática junto a sus antecedentes que determinen posibles causas, efectos y consecuencias si no se interviene dicho fenómeno. Así mismo, los actores implicados deben ser claros dentro de la propuesta para poder definir qué sector de la población va a participar. En esta etapa es importante delimitar, es decir, definir el alcance de la incidencia de dicha propuesta, el objeto de la estrategia, posibles fases, metodologías, espacios y canales de difusión de esta.

En la segunda fase, referente a la agenda pública se diagnostican e identifican los factores que resultan estratégicos en la problemática de interés. Es donde se priorizan los elementos que conforman la estrategia a implementar, gracias al uso de un marco conceptual elaborado por medio de las teorías que permitan analizar la situación por medio del enfoque diferencial, claramente teniendo en cuenta cuestiones como derechos humanos, género, territorio, ambiente, población y las características que identifican al grupo al que se tiene planeado intervenir próximamente. Además, se definen los aspectos jurídicos que se puedan relacionar con dicha problemática y se analiza con detalle las relaciones entre los actores implicados y su papel dentro de la dinámica en estudio.

La fase de formulación define los objetivos de la política pensada junto al plan de acción que se tiene en mente desde la primera fase del ciclo de la política pública. Para establecer la eficiencia de la implementación a futuro, en esta fase se necesitan definir los

indicadores de resultados para tenerlos en cuenta y medir el grado de avance anual en la problemática. Estos indicadores serán realizados para medir las acciones sobre espacios físicos (territorio), poblacionales, ambientales, de información y económicos.

La cuarta fase corresponde a la implementación de la propuesta, una vez se logren articular los diferentes actores y entidades que participarán de dicha implementación se procede a gestionar el plan de acción, teniendo en cuenta el presupuesto disponible y los planes de acción realizados. Dichos planes pueden ser modificados durante la ejecución de la política debido a distintos factores como lo son los cambios presupuestales o de actores. La propuesta y avance debe estar constantemente socializada, es fundamental que la población conozca y reconozca los procesos que se están desarrollando con el fin de intervenir problemáticas que probablemente influyan en otras mayores que los afecten directamente.

La quinta fase corresponde al seguimiento, el cual se va realizando de la mano de la cuarta fase del ciclo descrito, pues se vigila que el plan de acción se esté cumpliendo según lo pensado y si es necesario realizar cambios, se asegure que estos se realicen de manera adecuada. Esta fase se relaciona con la que cierra el modelo de implementación, la cual es la evaluación, sucede cuando el periodo de la política termina y la intervención finaliza. En este punto se analizan las situaciones que se vivieron durante la implementación y se contrastan con los indicadores de resultado,

los cuales fueron generados desde la tercera fase de este proceso.

Se espera que finalizada la fase de evaluación se socialicen los resultados, en primer lugar, con los actores sociales implicados y con la población en general para finalizar el proceso de manera completa y satisfactoria.

Sistema Distrital de Juventud

El Sistema Distrital de Juventud (SDJ) responde a la implementación de acciones por parte del gobierno local a partir de un conjunto de instancias públicas y privadas para ser desarrollados de manera institucional y comunitaria que, a través de distintos procesos administrativos, proporcionen una materialización integral de la política pública de juventud, así como una correcta participación por parte de la juventud, teniendo en cuenta los enfoques a los cuales pertenecen.

El SDJ está compuesto por tres elementos: actores, instancias y mecanismos. Los actores se encuentran y participan en las instancias, según sus competencias, y a través de las cuales se definen mecanismos para que conjuntamente el SDJ permita la correcta interlocución, coordinación, planeación, gestión, seguimiento y evaluación de la Política Pública Distrital de Juventud (art. 5-9, Decreto 499 de 2011).

Para ello, la articulación de actores y su participación en las instancias permite una integralidad en la acción pública, generando un valor a las dinámicas propias

de la implementación. Los mecanismos de la política pública, como orientadores de las reglas, principios, normas y ejes orientadores, permiten la operatividad de la política durante el proceso de interacción entre los actores y las instancias.

Estas estrategias se consideran como *vía* con la que el sector público incide sobre los grandes objetivos, a cada una de estas la componen varios programas. Programas, como iniciativas conformadas por intervenciones más pequeñas (proyectos), que se coordinan para que sus resultados alcancen los objetivos de la política pública. Proyecto denominado como un proceso temporal y único que, mediante la combinación de diferentes factores de producción, genera productos. Por último, las herramientas jurídicas son definidas como el marco legal que formaliza la política pública, además, planean su formulación, implementación, seguimiento y evaluación (Decreto 499, 2011).

Actores

Los actores sociales o agentes resultan fundamentales en este proceso, el artículo 6 define a los actores como

... todas aquellas personas naturales jóvenes, asociadas o no, pertenecientes o no a grupos étnicos, sectores sociales o etarios, así como las personas jurídicas de naturaleza pública o privada, con o sin ánimo de lucro, que realizan, financian, promueven, gestionan, acceden, disfrutan y/o desarrollan actividades en torno a la promoción, garantía,

exigibilidad y restablecimiento de los derechos de la población juvenil del Distrito Capital. (Decreto 499, 2011)

El capítulo 2, artículo 10, Decreto 482 de 2006, identifica los actores que desempeñan un papel importante en el desarrollo de la PPJ en el distrito, para ello las personas naturales y jurídicas de orden público o privado son partícipes en las decisiones y asuntos públicos en espacios territoriales de carácter nacional, departamental o distrital, a través de escenarios de participación directa como son las plataformas de juventud o representantes políticos, por ejemplo, los consejos de juventud.

El conjunto de actores (personas jurídicas de naturaleza pública o privada) va en línea con el principio de la política y quiere involucrar activamente a diferentes instituciones públicas y privadas que, desarrollando acciones directa o indirectamente, involucran a la población juvenil. Las acciones deben articularse con las iniciativas de políticas públicas de juventud para Bogotá. Por ello, el gobierno, las empresas privadas, las ONG, los medios de comunicación y las universidades deben realizar acciones y así incidir en los derechos de los jóvenes. Su función fundamental consiste en garantizar el correcto desarrollo de los procesos de la política pública, en los que la articulación entre el sector público y privado faciliten las respuestas seguras que impulsen los enfoques propuestos para que todos los actores aporten al desarrollo de los jóvenes.

Instancias de participación

Se ha demostrado que los escenarios y las instancias de participación son fundamentales en la implementación de la política pública, el artículo 7 define a las instancias como

[...] los escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación entre los actores del Sistema Distrital de Juventud, para la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones que orientan la Política Pública de Juventud, dentro del marco del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, conforme a lo establecido en el artículo 33 del Acuerdo 257 de 2006 y las propias de las dinámicas de la vida juvenil. (Acuerdo 499, 2011)

La instancia institucional tiene propuesto ser un espacio especializado para el análisis de las distintas temáticas de la PPJ y la conforma la mesa de trabajo de juventud. La instancia mixta es un escenario de participación, estudio y discusión entre los diferentes actores de las temáticas relacionadas con la PPJ, la conforma el Comité Operativo Distrital de Juventud y los Comités Operativos Locales de Juventud. La tercera y última instancia es la juvenil, un escenario social e independiente que logre organizar a la juventud para una discusión y análisis de las temáticas de afectación juvenil, la conforman el Consejo Distrital de Juventud, los Consejos Locales de Juventud y demás espacios de participación.

Esta instancia tiene como mecanismo un plan de acción que debe buscar articular sus acciones con los lineamientos de la Política Nacional de Juventud para que los diferentes objetivos, planes y metas propuestas a nivel distrital también aporten a lograr metas a nivel nacional y por medio de una acertada articulación de los mecanismos, se identifican acciones para generar economías de escala para alcanzar metas distritales y nacionales (Decreto 499, 2011). La instancia juvenil tiene como mecanismo a las Agendas de Desarrollo Juvenil de las instancias juveniles y la instancia mixta tiene el plan de acción del Comité Operativo Distrital de la juventud y los planes de acción de los Comités Operativos Locales de la Juventud.

Mecanismos

Existen múltiples herramientas y mecanismos para la toma de decisiones en diferentes niveles, el artículo 8 del Decreto 499 de 2011 define los mecanismos como

[...] herramientas de planeación estratégica, resultado del análisis, la discusión y la concertación al interior de las Instancias del Sistema Distrital de Juventud, que garantizarán el flujo de la información, la toma de decisiones y la puesta en marcha de las acciones a implementar. (Decreto 499, 2011)

La instancia institucional tiene como mecanismo el Plan de Acción, que debe buscar articular sus acciones con los lineamientos de la Política Nacional

de Juventud, para que los diferentes objetivos, planes y metas propuestas a nivel distrital también aporten a lograr metas a nivel nacional. Por medio de una acertada articulación de los mecanismos, se identifican acciones para generar economías de escala y así alcanzar metas distritales y nacionales (Decreto 499, 2011). La instancia juvenil tiene como mecanismo a las Agendas de Desarrollo Juvenil de las instancias juveniles y la instancia mixta tiene el plan de acción del Comité Operativo Distrital de la Juventud y los Planes de Acción de los Comités Operativos Locales de la Juventud.

Procesos

La coordinación de acciones entre los diferentes actores se da a través de procesos, estos son denominados como

[...] el conjunto de acciones o actividades secuenciales, mediante las cuales los actores desarrollan de manera articulada e interdependiente la coordinación, planeación, interlocución, gestión, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Juventud. (Decreto 499, 2011, p. 40)

Existen cinco procesos que debe llevar a cabo el SDJ (según la normatividad):

La interlocución, en la que se realizan diálogos entre los actores y las instancias para establecer acuerdos

y conformar los mecanismos del Sistema Distrital de Juventud.

La coordinación, mediante la cual se organizan las acciones para cumplir con las finalidades del SDJ.

La planeación, en la que se planean las acciones a realizar para cumplir con los objetivos del SDJ.

La gestión, en la que los actores realizan las acciones necesarias para cumplir con los objetivos del SDJ.

Y por último, el seguimiento y evaluación, mediante el cual se realiza el respectivo análisis y recopilación de toda la información importante acerca de los avances y logros de los objetivos y finalidades del SDJ. (Decreto 499, 2011)

Casas Locales de la Juventud

Como estrategia de implementación de la política pública se inaugura en el 2014, la primera Casa de Juventud en la localidad de Ciudad Bolívar, posteriormente, se amplía en las localidades de Antonio Nariño, Ciudad Bolívar, Barrios Unidos, Bosa, Chapinero, Fontibón, Kennedy, Mártires, Rafael Uribe Uribe, Candelaria, San Cristóbal, Suba y la última abierta en el 2015 ubicada en Engativá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015). Estos escenarios tienen como propósito fortalecer las capacidades de los jóvenes en los ámbitos políticos, artísticos, culturales y recreativos, según cifras de la Secretaria de Integración Social (2016), la ciudad cuenta con trece casas en las distintas localidades, donde participan cerca de 5980 jóvenes.

Figura 1. Mapa ubicación casas de juventud en Bogotá



Fuente: <https://mapas.bogota.gov.co/?l=11399&e=74.69516181668591%2C4.280967141193049%2C-73.37680244168541%2C4.944167963405877%2C4686&b=7256>

Nota: este mapa muestra en color verde claro la ubicación de las trece casas de juventud en Bogotá.

La implementación de políticas públicas: objeto de debate

El surgimiento de los Estados nacionales, caracterizados por la intervención del Estado en los ámbitos políticos y sociales, dio origen a las políticas públicas diseñadas desde el extremo superior de las jerarquías donde el poder se concentra. Esto es una visión *top-down* (de arriba hacia abajo) que se centra en la acción del Estado como actor principal, donde las decisiones con más valor son tomadas por el gobierno. Este proceso perpetúa y reproduce las dinámicas verticales clásicas de la

administración pública, generando consigo jerarquías, centros y periferias en lo que la formulación, toma de decisiones e implementación refiere (Roth, 2002). De esta manera, no se toma en cuenta a los actores protagonistas, en este caso, las juventudes, pues no se logra tener un diálogo con el Estado y, por ello, dejan sus ideas a un lado.

La falta de participación por parte de los jóvenes inspira a la creación del modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*), una alternativa originada en una concepción más participativa y democrática en el proceso de toma de decisiones de carácter político en un entorno público. Este modelo de participación según Canto Chac (2008) “reclama un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad (y en el accionar de las entidades del Estado), no intercambiables las unas por las otras” (p. 14). Evidencia la importancia de una capacitación previa tanto de la sociedad como del Estado para un buen funcionamiento de este modelo.

Desde la perspectiva del modelo *top-down*, el modelo cíclico de la política pública tiene como marco una interpretación legal de la acción pública desde arriba, mientras que desde la perspectiva del modelo *bottom-up* se centra la participación en el Estado teniendo en cuenta la perspectiva de los actores sociales y su contexto. De esta manera, el modelo cíclico podría atribuir a medidas tomadas frente alguna problemática, empeorándola y causando un mal mucho mayor. Además, la búsqueda de “problemas” es una realidad para cualquier servicio estatal en riesgo de desmantelamiento, pues estos se

mantienen por medio de la búsqueda de soluciones, por lo cual en casos extremos han de hacer surgir problemas no previstos.

A pesar de los avances que dice proponer el Estado en materia de transformación social, realmente se realizan intervenciones sin efecto significativo en la vida social, debido a la toma de decisiones desde un lugar de enunciación externo y desarticulado con el objetivo de las políticas públicas. Al respecto, Muñoz (2000) afirma:

Uno de los componentes fundamentales de las políticas de juventud estuvo orientado a la formación ciudadana, pensando en abrir espacios a la democracia participativa y a la convivencia social, los espacios en los que se produce (Consejos municipales, comités de juventud, etc.) logran apenas crear la apariencia de lo que prometían: participación sin utilidad social, sin presencia ni ejecución con incidencia real. (p. 244)

¿Por qué hablar de juventudes?

La importancia de hablar de las políticas públicas en la academia es indiscutible, tan solo en Bogotá, para 2017, habitaban 1 950 000 jóvenes, lo que representa el 24 % aproximadamente de la población residente en dicha ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, s. f.). Por lo que se hace necesario continuar, en primer lugar, el reconocimiento conceptual de la existencia de las juventudes y las múltiples dimensiones que las componen. De esta manera, se abren los espacios

incluyentes de participación política al tener en cuenta que la categoría de juventud(es) realmente contiene multiplicidad de sitios de enunciación, contextos, subjetividades e identidades.

Con esto, la visibilización de los procesos y estrategias que promuevan y defiendan los derechos de la ciudadanía, en este caso, de las juventudes, son necesarios, especialmente aquellos producidos desde los colectivos de base ligados a la activa participación juvenil en la toma de decisiones respecto a la agenda pública por medio de acciones alternativas a las manifestaciones políticas tradicionales. Por ejemplo, como lo enuncia Medina (2012), el arte, la música y las manifestaciones de identidad cultural en la juventud son nuevas maneras de participación política, debido a que los jóvenes están expresando sus individualidades por medio de la reclamación de su visibilización y aceptación en sociedad.

Las nuevas maneras de actuar políticamente implican mayor protagonismo de los actores involucrados y son la muestra de que hablar de juventud como categoría en singular ha perdido su vigencia en el mundo social real. [...] la participación política [...] es asumida como una construcción social en la que los actores son protagonistas de su propio desarrollo al hacer y tomar parte en los asuntos que son de su interés. (Chaparro, 2012, p. 96)

Así mismo, la reunión de las experiencias positivas y consideraciones en cuanto a participación juvenil sirven de antecedente para la construcción o formulación

de una *política pública de juventud* acorde al modelo *bottom-up*, en el cual se puedan incorporar los aportes que se rescatan en los procesos de construcción de tejido social realizados en la base del modelo, es decir, en la juventud (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Se espera que la visibilización de las experiencias de participación juvenil generen más espacios de diálogo y participación en la construcción de ciudadanía y colectividad.

Los diferentes elementos enunciados a lo largo del capítulo demuestran la importancia y vigencia de hablar sobre las juventudes y sus posibilidades de incidir en la formulación e implementación de políticas públicas como alternativas de transformación de sus propias realidades. Siendo un escenario para la promoción y garantía de los derechos humanos por parte del Estado, un contexto propicio para la promoción de acciones de gobernabilidad y gobernanza desde de los territorios, en una perspectiva multidimensional.

A manera de conclusión

Este capítulo demuestra como, desde la teoría sociológica, se ha enmarcado fuertemente la naciente construcción de la categoría *juventud* y el apuro por estudiar este llamado *grupo etario* o *categoría social* que se ha podido clasificar en una metonimia para comprender la multidimensionalidad que esta conlleva, demostrando desde hace siglos como ha resultado evidente en fenómenos de resistencia y participación social, viéndose como una población

potencialmente transformadora que debe exigir derechos propios y atención especializada por parte de entidades del Estado para transformar e intervenir problemáticas sociales, mediante la debida participación y accionar político y social juvenil, generando así las políticas públicas de juventud que intervienen y acaparan la necesidad de condiciones adecuadas para los jóvenes.

Es primordial conocer las políticas públicas en las juventudes, pues los jóvenes representan un porcentaje importante de la población, conociendo así las juventudes y sus campos, su participación representa una nueva forma de hacer política y por medio de esta se promueve y reevalúa la política pública de juventud. Por medio de múltiples procesos se pueden promover y defender los derechos de esta categoría para así dar un protagonismo en actividades como participación, toma de decisiones y el joven como un actor político.

Se resalta la importancia de una correcta proyección y creación de distintos espacios de participación para los jóvenes, en los cuales se promueva una pedagogía encaminada al crecimiento de la cultura política juvenil. Dicha necesidad es punto clave para reforzar los lazos dentro de las comunidades locales y barriales, ya que organiza a los actores como medio difusor y participativo y les proporciona las herramientas necesarias para una adecuada formación dentro de la agenda pública para intervenir y tratar de buscar una solución a las problemáticas de su entorno.

Por último, visibilizar el crecimiento e impacto de distintos colectivos juveniles en Colombia en los últimos años ha cambiado notoriamente la percepción que se tenía de los jóvenes. Iniciativas artísticas, como el muralismo, la serigrafía, el estarcido, cada vez toman más fuerza y reflejan una postura política clara dentro de sus campos de enunciación pertenecientes. La juventud está tomando fuerza y ahora más que nunca necesita los recursos para materializar sus ideas en pro de los derechos y el buen vivir.

Referencias

- Aguilar, N. y Muñoz, G. (2015). La condición juvenil en Colombia: entre violencia estructural y acción colectiva. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2), 1021-1035.
- Albacete, G. (2014). *Young people's political participation in Western Europe*. Palgrave Macmillan.
- Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría General. (2014). Inauguran primera Casa de la Juventud en Ciudad Bolívar. <http://www.bogota.gov.co>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría General. (2015). Integración social entregó dos Casas para la Juventud en Engativá y Barrios Unidos. <http://www.bogota.gov.co>
- Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría General. (2016). Así funciona las Casas de la Juventud en Bogotá. <http://bogota.gov.co>
- Alcaldía Mayor de Bogotá: (cultura recreación y deporte). (2019). Grupos etarios. <http://www.bogota.gov.co>

- Bourdieu, P. (1990). La “juventud” no es más que una palabra. En P. Bourdieu, *Sociología y cultura* (pp. 119-127). Grijalbo.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (1980 [1973]). Epistemología y metodología. *El oficio de ser sociólogo: presupuestos epistemológicos*. Siglo Veintiuno.
- Calderón, D. y Jaime, E. (2018). La gobernanza local: una simbiosis desde y hacia el territorio. En D. Calderón Sánchez y D. A. Palma Álvarez (ed.), *Gobernanza multidimensional* (pp. 35-54). Ediciones USTA.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). <http://www.corteconstitucional.gov.co>
- Chaparro, L. (2012). Ando participando: un espacio de potenciación y generación de procesos de participación política con la población juvenil que aporta al desarrollo. En Colombia Joven (ed.), *En clave de red. Construyendo conocimiento en juventudes* (pp. 95-100). Red Nacional de Conocimiento en Juventud.
- Chevalier, T. (2019). Young people, between policies and politics. *French politics*, 17(1), 92-109.
- Comas, D. (2011). ¿Por qué son necesarias las políticas de juventud? *Revista de Estudios de Juventud*, (94), 11-26.
- Coleman, J. y Husen, T. (1985). *Becoming adult in a changing society*. OCDE.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAACD) (2003). *Juventud, estado del arte, Bogotá 1990-2000*. 2 vol. Panamericana formas e impresos.

- Esteves, L. y Abramovay, M. (2008). Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas. *Memórias Congresso Português de Sociologia* (pp. 232-268). Universidade Nova de Lisboa.
- Forero, A. (2009). *Aciertos y desaciertos de la política de juventud y la participación juvenil en Bogotá, 1991-2008* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia, Bogotá D. C.
- Galland, O. (1985). Formes et transformatis de l'entrée á la vie adulte. *Sociologie du travail*, 27(1), 32-52.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2017). Normatividad Juventud. <http://www.participacionbogota.gov.co>
- Grosso, L. (2017). Juventudes y políticas públicas: comentarios sobre las concepciones sociológicas de juventud. *Desidades*, 5(14), 9-17.
- Medina, G. (2012). Vaciamiento y reconfiguración política: reflexividad y ética en contextos de exclusión juvenil. En Colombia Joven (ed.), *En clave de red. Construyendo conocimiento en juventudes* (pp. 41-55). Red Nacional de Conocimiento en Juventud.
- Muñoz, G. (2000). Otra década perdida: políticas públicas de juventud en la región Andina. *Nómadas*, (13) <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105115264020>.
- Observatorio Javeriano de Juventud (2013). *Evaluación participativa de la política pública de juventud de Bogotá*. Convenio n.º 204 de 2013. Pontificia Universidad Javeriana.

- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación implementación y evaluación*. Aurora.
- Secretaría Distrital de Planeación (s. f.). *Política pública de juventud del distrito. Dirección de equidad y políticas poblacionales*. Decreto 482 de 2006.
- Secretaría Distrital de Planeación (2018). Diagnóstico y propuesta de actualización del sistema distrital de juventud. <http://www.sdp.gov.co>
- Secretaría Distrital de Integración Social (2018). Agenda pública “Horizonte de sentido” Política de Juventud 2018-2030. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Book Print Digital.
- Taguenca, J. (2016). Sociología de la juventud. Una revisión. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 25(3), 183-195.
- Ulloa, G. (2016). Tendencias epistémicas sobre la categoría juventud: Una perspectiva foucaultiana. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(38), 103-122.

Configurando los actores y el Estado en espacios juveniles de implementación

DULFARY CALDERÓN SÁNCHEZ

JULIÁN BERMÚDEZ OTÁLORA

En los estudios clásicos y recientes de política pública ha sido fundamental el reconocimiento de los actores que se encuentran inmersos en los procesos de toma de decisiones, su relación con el Estado y el papel que este desempeña en el desarrollo de una política pública desde las nuevas dinámicas de poder al interior de esta, así como su influencia durante el proceso de implementación.

Por tal motivo es importante definir exactamente qué es un actor. Dente (2014) señala que “[...] not everyone who has an interest in acting nor whoever should act is necessarily an actor. The actors are only those who actually act” (p. 29). Entendiendo la previa definición, es importante discernir que los actores son completamente heterogéneos a la hora de configurarse, considerando que la naturaleza, los recursos y los objetivos son relativos en cada actor. Así mismo, “las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones de actores, según el país y la época; estos actores económicos y

sociales influyen no solo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones” (Echeverría, Tommasi y Stein, 2006, p. 11).

Para entender la naturaleza de los actores, es menester dividirlos en dos grandes grupos: informal y formal. El primer grupo se caracteriza por ser sujetos o grupos que no tienen ninguna ocupación al interior de la estructura del Estado. Por consiguiente, se puede entender por actor informal

[...] al conjunto de participantes que, siendo en su mayoría privados y sin que la política pública les esté directamente destinada o las estructuras legales y burocráticas los involucren directamente, actúan considerando la probabilidad de cierto impacto de los resultados de la estrategia de intervención en ellos o sus intereses. (Pérez Enciso, 2017, p. 261)

Partiendo de lo anterior, los actores informales — grupos económicos y sociales— pueden estar inmersos directa o indirectamente en una política pública. En el primero de los casos, un actor está directamente inmerso en la política cuando es reconocido por el Estado en un primer momento, ya sea como afectado por una situación problemática o como beneficiario de la política. Por otra parte, los actores informales que están relacionados a la política de manera indirecta se caracterizan por no hacer parte de esta, pero que, por causa de dicha política, se vieron afectados positiva o negativamente, obligando a los actores, beneficiarios o perjudicados, a actuar en dos sentidos: para mantener

un beneficio inesperado o para cambiar una situación de normalidad que se vio irrumpida por una externalidad negativa de la política.

Ahora bien, los actores informales tienden a actuar de manera específica según su visión de problema y las respectivas alternativas de solución fundamentadas en el interés que cada uno persigue. Así, estos actores pueden clasificarse en tres grupos: *los actores que representan intereses especiales, los actores que representan intereses generales y el grupo de expertos.*

Los actores que representan intereses especiales se singularizan por velar y representar el rédito de un grupo de interés en los procesos de toma de decisión. En atención a lo cual, este tipo de actor pretende maximizar los beneficios del grupo de interés que representa y, así, preservar la posición privilegiada de un grupo sobre otro, manteniendo la influencia que su representado pueda seguir ejerciendo tanto al interior del Estado como en otros sectores políticos, sociales y económicos. En virtud de lo anterior, los actores que representan intereses especiales deben actuar con un alto nivel de racionalidad al momento de interactuar con otros actores en el proceso de la toma de decisión, puesto que realizar un mal cálculo de los posibles beneficios puede conllevar un grave perjuicio sobre el actor que se representa, sus recursos y su posición frente a otros actores.

Comparado con los actores que representan intereses especiales, *los actores que representan intereses generales* cumplen con el trabajo de proteger aquellos grupos de

la sociedad civil que históricamente han sido marginados de los procesos de decisión y, por tal motivo, no pueden defenderse por sí mismos ante las diferentes amenazas que plantea el siglo XXI. En otras palabras, los actores que representan intereses generales pueden ser definidos como “[...] those actors who, even without any political or legal legitimation, base their claim of intervention in the decisional process on the premise they represent subjects and/or interests that cannot defend themselves, that are not structurally able to act directly” (Dente, 2014, p. 49).

La última agrupación correspondiente a *los actores informales* es el grupo de expertos, este es tal vez el más pequeño y difícil de consolidar debido a la complejidad que implica encontrar un grupo de personas con la capacidad cognitiva necesaria para intervenir en el proceso de una política pública de manera legítima. En ese orden de ideas, “el rol de los expertos (sean académicos, tecnócratas o profesionales contratados para una actividad puntual) es central porque es lo que necesitan las coaliciones para aprender con el fin de incidir en la política” (Fontaine, 2015, p. 116).

Lo expuesto previamente muestra la importancia de los expertos en la configuración de actores, esto se debe a que el análisis de un problema es fundamental a la hora de definirlo y, por ende, plantear sus posibles soluciones. Al mismo tiempo, el grupo de expertos es indispensable para la construcción de alianzas, lo que requiere de distintos insumos cognitivos —información, comprensión y análisis del problema— para determinar

el fin último de la coalición y llegar a los beneficios calculados en un principio. Simultáneamente, los expertos desempeñan un rol central en la asesoría de los funcionarios del Estado a fin de hacer uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles en la ejecución de una política.

Por lo que se refiere a *los actores formales*, estos se especifican por ser parte de la estructura del Estado o tener reconocimiento de este para actuar en su nombre, así se entiende por actor formal al gabinete ministerial, el congreso, las cortes y actores estratégicos que son reconocidos por el Estado para ganar legitimidad, este último caso se concentra en gran medida en los partidos políticos. Consecuentemente al estar inmersos en la estructura del Estado, deben ser entendidos desde una visión de sujetos responsables de las políticas públicas y estas, a su vez, se deben ver como una expresión de la existencia e importancia del Estado (Torres Melo y Santander, 2013). Es así que el Estado, al ser un sujeto de responsabilidad, también figura como un catalizador y filtro de demandas a través de sus respectivos funcionarios a modo de poder controlar sus recursos y capacidad de acción institucional.

Si bien el Estado se muestra como el principal responsable de las políticas públicas adoptadas, este también debe cumplir, mediante sus representantes, una función de diseño y gestión de los proyectos que se ejecutan y los recursos requeridos para ello, puesto que cambiar una situación de insatisfacción social —*input*— a una

de satisfacción de necesidades —*output*— figura como otro de los componentes esenciales de la existencia del Estado (Graglia, 2004).

El Estado debe mantener una lógica de racionalidad al momento de adoptar y ejecutar una decisión en términos de beneficios; *ergo*, motivar la realización de un proyecto con altos costos —tiempo, recursos financieros, recursos humanos y cognitivos— que no genere un resultado positivo —satisfacción de necesidades— implica la reducción de legitimidad del Estado, por lo que el margen de maniobra al momento de tomar decisiones con un nivel de complejidad alto puede culminar con una reforma profunda a todo el sistema institucional, dando origen a un nuevo sistema político, financiero y social al interior de un país.

Los recursos y la interacción de los actores

Considerar los recursos con que cada actor cuenta posibilita el reconocimiento de la capacidad de acción e influencia que pueda llegar a detentar en un proceso de toma de decisión. De esta manera, es relevante percibir “[...] cuáles son los recursos de los que dispone cada tipo de actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la utilización de los mismos (exclusividad, no exclusividad), así como su cantidad (rivalidad versus no rivalidad en su consumo) [...]” (Hinojosa, Knoepfel, Larrue y Varone, 2007, p. 18).

En virtud a lo anterior, se identifican cuatro grandes recursos: *políticos, financieros, legales y cognitivos*. Aunque los recursos son divergentes, los actores pueden ser

poseedores de más de un recurso, permitiéndoles mejorar su posición de influencia en los procesos de toma de decisión e interacción mediante la combinación de estos, así como en la implementación de políticas.

Los recursos políticos tienen regularmente su fuente en los partidos políticos, aunque se ha evidenciado que cualquier actor inmerso en el proceso de una política pública puede ser poseedor de este recurso. Esto se da principalmente porque el recurso político requiere altos niveles organizativos al interior de una agrupación que quiera tomar parte en la elaboración e implementación de una política. Cuando un grupo, anterior a su participación en el proceso de una política, se consolida en un actor homogéneo con intereses definidos puede hacer uso del recurso político, cuya fortaleza se centra en la creación de consensos y la influencia ejercida sobre otros actores, dando origen a una gama de soluciones al problema colectivo que se desarrolló en un principio (Dente, 2014).

En cuanto a los recursos financieros, estos se entienden por su mismo nombre, haciendo alusión a la cantidad de bienes y capital que un actor puede detentar. Todavía cabe señalar que adicional a la posesión de capital, cada actor debe “[...] movilizar recursos económicos de cualquier tipo para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores” (Pérez Enciso, 2017, p. 259). La movilización de este tipo de recurso tiene como objetivo lograr influenciar la mayor cantidad de actores para llegar a obtener un beneficio particular. De ahí que, al momento de valorar el gasto

de recursos que se dio en un primer momento, se puede calificar como positivo o negativo. Un gasto positivo implica que el desembolso realizado inicialmente a otro actor fue un “mal necesario” para obtener una ganancia considerable al final del proceso de la política. Por el contrario, puede determinarse la movilización de recursos como negativa cuando el gasto inicial fue bastante alto sin ninguna compensación significativa al final del proceso de la política.

Los recursos legales provienen directamente del Estado, el cual asigna —mediante un sustento legal— diferentes atribuciones a los actores involucrados en el proceso de la política. Dicho de otro modo, “we consider legal resources as the advantages or disadvantages, attributed to particular subjects by legal regulations and in general by legislative and administrative authority’s decisions” (Dente, 2014, p. 39). Teniendo en cuenta lo anterior, los recursos legales son fundamentales tanto para los actores formales como para los informales, esto en la medida en que se asignan normas y funciones específicas para mantener el orden y proteger los derechos de los actores que se erigen como vulnerables.

El último de los cuatro recursos —cognitivo— es uno de los más importantes para cualquier actor que quiera hacer parte de un proceso de elaboración de política, se debe principalmente por la “[...] availability of important information or conceptual models for the decisional process” (Dente, 2014, p. 42). Por lo anterior, el recurso cognitivo representa la racionalidad de los actores

sustentada en fuentes de información y análisis de esta, dado que ello permite proteger los intereses frente a otros actores al momento de la interacción, asunto que lleva a comprender el problema holísticamente para la solución de este. Generando así, la obtención de beneficios tras la resolución de una desavenencia.

Al asimilar la naturaleza de los actores —formales e informales— junto con los recursos que cuentan, es relevante hacer alusión a la interacción que se da entre los actores inmersos en una política pública. En un principio, la interacción entre actores funciona como mecanismo para establecer los intereses de un actor sobre los otros a causa de que “difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1995, p. 116). El asunto desarrollado por Oszlak y O’Donnell radica en una visión institucionalista en el marco de las estructuras y los agentes en vista de que “[...] las preferencias de los actores están profundamente enraizadas en los ambientes estructurales en los cuales operan” (Roberts Clark, 2005, p. 240).

Aunque lo planteado por Oszlak y O’Donnell es válido, la interacción entre actores completamente divergentes ha funcionado como una herramienta para conciliar conflictos causados por intereses opuestos, dando cabida a la construcción de alianzas estratégicas entre actores heterogéneos para la obtención de beneficios compartidos o, en otro sentido, mantener el equilibrio de poder al interior del proceso de la

política ante la presencia de un actor que posee una gran cantidad de recursos comparado con otros actores. En ese marco, el Estado es fundamental en el proceso de interacción, puesto que, por medio de él, se constituyen alianzas que convergen en una constante retroalimentación de información, soluciones y recursos entre los distintos actores que dan cabida a la toma de decisión concertada o, en otras palabras, se da cabida al *garbage can model*.

Durante el proceso de interacción la figura del Estado, tal como se mencionó líneas atrás, está representada por actores formales que hacen parte de su entramado institucional o están previamente reconocidos por las instituciones y el marco legal. No obstante, el Estado como estructura institucional mantiene una función elemental en razón de dar solución a una problemática que aqueja a un grupo significativo de la sociedad o en su totalidad. En atención a lo cual

[...] el Estado procura adelantar su acción gubernamental como un proceso de conjunción de voluntades y saberes, con el fin de lograr el desarrollo mediante construcciones colectivas, dada la existencia de asuntos que no solo son de interés para las entidades públicas, sino para la sociedad en general. (Molina Peláez, 2017, p. 66)

Aunque una de las funciones principales del Estado es dar solución a una problemática proveniente de la sociedad, es necesario determinar que también cumple una función de mediador y catalizador, como

ya se mencionó. De tal forma que los actores formales son una parte cardinal durante la interacción entre actor informal-actor informal y actor informal-actor formal. A este respecto, se construye una relación triangular entre actores formales, sociedad civil y el sector privado, con el propósito de construir relaciones positivas que puedan ayudar a mitigar la presión sobre las instituciones, no implica que el Estado pierda su papel de principal responsable de una política.

En relación con lo anterior, la construcción de relaciones con actores informales propicia que el Estado amplíe su espectro de acción y mejore su eficacia a la hora de atender un problema específico. Esta situación posibilita nuevas dinámicas de poder al interior de los procesos de interacción, donde los actores con ventajas comparativas en términos de recursos pueden generar mayor influencia sobre las redes construidas, promoviendo así sus intereses bajo la ejecución de una solución que se precisa por la lectura dada al problema inicial.

Las nuevas dinámicas de poder al interior de los procesos de interacción de diversos actores posibilita la construcción de redes de actores, cuestión que involucra un constante intercambio de información, alternativas de solución y recursos entre estos; por consiguiente, los actores formales e informales establecen una conexión permanente en el proceso de la política que supone eliminar todo tipo de conflictos y así obtener beneficios compartidos al final de todo el proceso (Zurbriggen, 2011). Es necesario destacar que la constitución de redes de actores es un proceso

con un alto nivel de complejidad, en razón de que cada actor debe realizar un cálculo preciso de los recursos que está dispuesto a movilizar sin generar un desequilibrio en la interacción. Al mismo tiempo, la visión que cada actor tiene del problema a tratar puede inhibir toda clase de acercamiento entre los participantes del proceso de interacción, dado que a partir de la definición del problema se pueden obtener ganancias o pérdidas.

La política de juventud en Bogotá D. C. y la configuración de actores

La política pública de juventud en Bogotá comprende diferentes aristas en lo que respecta a la configuración de actores en su proceso de elaboración. Lo anterior se debe principalmente a que al adoptar como población objetivo a los jóvenes de la ciudad —actores informales— se deben tener en cuenta que es una población heterogénea, ya sea por estatus socioeconómico, sexo, raza, poblaciones campesinas, nivel de escolaridad, víctimas del conflicto armado, pertenencia a sectores LGBTI, etc. Es así que la consolidación de la población joven como un actor homogéneo resulta una tarea ardua, y es que si bien los jóvenes pertenecen a un grupo homogéneo en lo que a rango etario se refiere —14 a 28 años según el documento CONPES 08—, aún estos conservan diferencias bastante evidentes al organizarse en subgrupos como los mencionados previamente, de modo que la construcción de redes entre los distintos grupos informales de jóvenes es

fundamental para llegar a acuerdos que diriman el conflicto que se pueda presentar entre los diversos grupos por la visión específica del problema.

Por lo anterior, el Estado mediante sus actores formales desarrolló una labor fundamental para la construcción de redes, dicho trabajo se representó en la ejecución de 1035 diálogos presenciales y virtuales con 51 mil jóvenes durante el periodo que comprende el año 2016 hasta el 2020^[1]. La realización de la etapa de diálogo entre los diferentes grupos de jóvenes en compañía de la representación distrital da cabida a la consolidación del *garbage can model*, herramienta mediante la que se estructuró como objetivo general

[...] ampliar las oportunidades, individuales y colectivas, de las y los jóvenes para que puedan elegir lo que quieren ser y hacer hacia la construcción de proyectos de vida, que permitan el ejercicio pleno de su ciudadanía para beneficio personal y de la sociedad, a través del mejoramiento del conjunto de acciones institucionales y el fortalecimiento de sus entornos relacionales. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2019, p. 03)

¹ Información obtenida de la página web de la Secretaría de Integración Social <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/94-noticias-juventud/3626-bogota-ya-tiene-nueva-politica-publica-de-juventud-2019-2030-fue-aprobada-y-adoptada-por-el-conpes-d-c>

La construcción del objetivo general de la política pública dio cabida para que se agregaran subdivisiones del problema de acuerdo con cada uno de los conglomerados jóvenes que hacen parte del proceso de formulación de la política. En virtud de ello, se sustentaron siete objetivos específicos, los cuales son: “ser joven”, “educación”, “salud integral y autocuidado”, “cultura, recreación y deporte”, “paz convivencia y justicia” y por último “hábitat”.

Erigir los objetivos específicos muestra la necesidad de los diferentes actores, por más heterogéneos que sean, de llegar a diferentes consensos y alianzas que desembocaron en la consolidación de la política pública. Así mismo, las redes construidas entre actores informales terminan inevitablemente por absorber y hacer parte de esta a los actores formales, esto se da precisamente por la necesidad de llegar a acuerdos y puntos medios con la administración distrital para que esta pueda brindar espacios propicios para la participación juvenil en los procesos de toma de decisión, sin tener en consideración aspectos diferenciales. Por lo anterior, la mayoría de los grupos inmersos en la política fueron capaces durante un proceso de racionalidad compleja de construir alianzas con altos niveles de interacción donde la información, los recursos y la capacidad de análisis sobre los diversos problemas es fundamental para la lograr los beneficios trazados en un primer momento.

Si bien la consolidación de los objetivos específicos requirió de la construcción de redes entre los diferentes

actores tanto formales como informales, es necesario destacar que no siempre los actores están dispuestos a establecer una red con otro actor que considere opuesto a sus intereses, puesto que se conserva una visión del denominado *homo economicus*, donde la obtención de máximos beneficios sigue siendo una prioridad por encima de compartirlos con opositores. Del mismo modo, algún actor puede negarse a participar de los escenarios de interacción e intercambio de recursos e información cuando considera a los demás actores como inferiores y, por ende, la realización de una alianza con este tipo de actores se considera como una pérdida de recursos sin ningún tipo de compensación significativa al final del proceso. Esta última situación es muy poco probable que se haya desarrollado dentro de la consolidación de la agenda pública, la definición del problema y el planteamiento de alternativas de solución por parte de los actores involucrados en la política de juventud llevada a cabo por la administración distrital, debido principalmente a que las diferentes agrupaciones no son poseedoras de grandes cantidades de recursos que imposibiliten la construcción de redes de actores y, por consiguiente, optimizar la interacción entre estos.

El establecimiento de alianzas entre los actores informales partícipes de la política pública es un punto elemental a la hora de consolidarla, al igual que los acuerdos que se establecen entre el Estado y los actores formales. En el caso de la política de juventud de Bogotá, los acuerdos entre los actores formales e informales se materializaron en la identificación de aproximadamente

103 bienes y servicios² que se fungen como las herramientas principales para atacar los problemas señalados, en un inicio, por la población objetivo. Por tanto, se evidencia lo importante que es para esta política llegar a consensos entre los actores informales en lo que respecta a la definición del problema, puesto que a partir de esto se llega a identificar mediante una alianza con el Estado cuáles son los mecanismos y herramientas que son apropiadas para abordar el problema y mitigar sus efectos negativos.

Lograr la consecución de la política de juventud en Bogotá fue un proceso bastante complejo y largo debido en gran medida al tamaño de la población objetivo y la cantidad de recursos³ necesarios para lograr cumplir sus respectivos objetivos. Para poder desarrollar un objetivo general concreto e integrador junto con los objetivos específicos que lo acompañan, la política se debió edificar desde los lazos de confianza entre los diferentes actores inmersos en el proceso que lleven a

² Información obtenida de la página web de la Secretaría de Integración Social <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/94-noticias-juventud/3626-bogota-ya-tiene-nueva-politica-publica-de-juventud-2019-2030-fue-aprobada-y-adoptada-por-el-conpes-d-c>

³ El número de personas que se pretende atender con la política es de aproximadamente dos millones de jóvenes con un presupuesto de 2.5 billones de pesos durante el periodo de vigencia de la política.

la resolución del problema y la obtención de réditos en compensación de los perjuicios causados. De modo que el Estado, al funcionar como un catalizador de demandas durante el avance de las conversaciones, permitió el planteamiento de posturas, visiones, intereses y alternativas de solución que fueron sintetizadas en un árbol de problemas y objetivos, mediante los cuales se pretende discernir la definición del problema y consecuentemente la gama de soluciones acordes a este, desde la base de la conciliación entre los diversos actores.

A manera de conclusión

Los actores se configuran y comportan de determinada manera por causa de su naturaleza y los recursos que detentan, lo que en ocasiones resulta insignificante para lograr sus objetivos. Por tal motivo, los actores pueden llegar a tener un nuevo nivel en su configuración, como actor al interior de un proceso de política, al materializar coaliciones con actores que poseen intereses similares o completamente opuestos, lo cual es una herramienta útil, eficiente y eficaz para lograr algún tipo de ganancia. Por otra parte, el Estado como entramado institucional mantiene un papel de relevancia en la configuración de actores, principalmente por ser el principal responsable de la política en la consecución de su finalidad, ya sea por la acción misma de sus instituciones o por la creación de vínculos con otros actores que están inmersos directamente o indirectamente en la política, para lo cual los actores formales, en representación de la entidad gubernamental, cumplen una función crucial

en la construcción de puentes entre diferentes actores y sectores que den como resultado una atención eficaz y eficiente al problema señalado en un inicio.

En lo que respecta a la configuración de actores al interior de la política de juventud para Bogotá D. C. con una vigencia de 11 años, se identifica un proceso de alta complejidad por tres razones: la primera, en lo concerniente al extenso tamaño demográfico al que se orienta la política, lo cual da cabida a la aparición de diversos subgrupos que se forman debido a la variedad de personas que se envuelven en espacios completamente diferentes. El segundo aspecto tiene que ver con el proceso de larga duración que fue crear la política, puesto que llegar a concretar lazos de confianza entre los diversos grupos toma tiempo y, por consiguiente, definir un problema aceptado por la gran mayoría resulta ser una labor bastante difícil de realizar, entendiéndose que cada uno de los actores presentes no pretende verse perjudicado por la política pública. Finalmente, la implementación de la política es un proceso que requiere atención, siendo el enfoque diferencial una herramienta bastante útil para no caer en generalizaciones que lleven a generar un perjuicio moral o físico en determinadas poblaciones con características particulares.

Por otra parte, la consolidación de la política de juventud en Bogotá implica, tal como se mencionó, parte de la construcción de redes entre los diferentes actores tanto formales como informales, esto con la finalidad de identificar herramientas y procedimientos mediante

los cuales el problema que se define por consenso pueda ser abordado de la manera más eficiente y eficaz, evitando así, la aparición de externalidades negativas que perjudiquen a uno de los grupos o la totalidad de estos por un mal análisis. Es así que el papel del grupo de expertos será fundamental para concretar puentes entre los actores que den cabida a un análisis profundo de los distintos problemas presentes, para así identificar la principal razón de que existan otras variables de problemas que afectan la cotidianidad de la población objetivo.

Referencias

- Dente, B. (2014). *Understanding policy decisions*. Springer.
- Echeverría, K., Tommasi, M. y Stein, E. (2006). Un enfoque metodológico para entender la política de las políticas. En B. I. D. *La política de las políticas públicas* (pp. 11-26). Planeta.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Lavel Industria Gráfica.
- Graglia, E. (2004). Políticas públicas: Fases y fallas como proceso de satisfacción social. *STUDIA POLITICÆ*, 49-77.
- Hinojosa, M., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, (3), 6-29.
- Molina Peláez, S. M. (2017). ¿Qué busca el Estado en una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales. *IUSTA* (46), 63-84.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 99-128.
- Pérez Enciso, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 247-273.
- Roberts Clark, W. (2005). Agentes y estructuras: dos visiones de las preferencias, dos visiones de las instituciones. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(1), 237-284.
- Secretaría Distrital de Integración Social (2019). Documento CONPES 08 Política pública distrital de juventud 2019-2030. Bogotá D. C.
- Torres Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Imprenta Nacional.
- Zurbruggen, C. (2011). La utilidad de las redes de políticas públicas. *Argumentos*, 181-209.

El rol de los *street level bureaucracy* en la política pública: un análisis desde las Casas de Juventud en Bogotá *

EDWIN DIOMEDES JAIME RUIZ

DULFARY CALDERÓN SÁNCHEZ

El rol de los implementadores territoriales y el proceso decisional

Los implementadores tienen una importancia crucial en la realización de acciones concretas frente a las políticas públicas, en este sentido, los *street level bureaucracy* o burócratas de calle se pueden definir como “trabajadores de servicio público que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que tienen discreciones sustanciales en la ejecución de su trabajo” (traducción propia, Lipsky, 2010, p. 3, citado por De Boer, 2018, p. 381). Por ello, cuando se habla de implementar un programa surgen una serie de factores y elementos que enmarcan la necesidad de dimensionar los diferentes

* Este capítulo es producto del proyecto FODEIN “La implementación de la política pública de juventud: un análisis de las casas de juventud en Bogotá (2012-2017)”, financiado por la Universidad Santo Tomas en 2018.

procesos, actores y deconstrucciones que surgen a partir del papel que desempeñan los actores para consolidar el cumplimiento de unos objetivos y el desarrollo de unas metas. Tal como lo plantean Hill y Moller (2019), “los gobiernos son actores privilegiados para reclamar, estructurar e institucionalizar espacios de política en nombre de la sociedad” (p. 3) (traducción propia).

De esta manera, las diferentes teorías que enmarcan las generaciones de estudios sobre la implementación han permitido establecer un eslabón perdido entre lo diseñado y lo ejecutado, en este caso, según Aguilar (1993), existen unos “puntos de decisión” donde la ejecución de estos permite evidenciar la participación de varios actores, quienes tienen la capacidad de llegar a vetar la forma, el tiempo y el contenido de esta dentro de esa misma decisión cooperativa. En este mismo sentido, Lipsky (1980) desarrolló el concepto de *burocracia a nivel de calle*

para capturar la discreción ejercida por los administradores públicos en niveles de la parte inferior de estructuras de gobierno formal. En definitiva, el concepto se refiere a las decisiones, rutinas y dispositivos que los administradores toman, establecen e inventan para hacer frente a las incertidumbres y la presión del trabajo. (Lipsky, 1980, citado por Brattströmb y Hellström, 2019, p. 240) (traducción propia)

En el marco de la política pública de juventud los implementadores territoriales o gestores locales (*street level bureaucracy*) son los funcionarios públicos

encargados de llevar a cabo las acciones de los programas en las casas de juventud, para ello existe un coordinador por cada casa, quien se encarga de todo el tema operativo y administrativo de esta, y un equipo territorial conformado entre 3 y 4 personas¹, quienes tienen profesiones como trabajo social, politología, psicología y licenciatura en ciencias sociales. Ellos son los encargados de desarrollar acciones contempladas en la política con el fin de implementar el proyecto 1116, que es el horizonte institucional. Así mismo son los responsables de articular acciones interinstitucionales y establecer enlaces con organizaciones juveniles para optimizar los resultados de la política estableciendo al tiempo un fortalecimiento de iniciativas ciudadanas de los jóvenes en el territorio, siendo actores en el proceso de implantación.

Según el equipo gestor de Chapinero la participación de los actores en la implementación de la política pública esta mediada por

[...] entonces la política pública de juventud y el alcance que debe tener es ese, realmente conocer las diferentes prácticas juveniles, sus formas de participación, de promocionar sus servicios, potencializar sus proyectos, porque digamos esto es una pelea que también dan los jóvenes, por qué pues

¹ Dentro de los perfiles de los implementadores se busca el reconocimiento del enfoque diferencial y de género, por lo que en su mayoría están conformados por mujeres e indígenas.

listo yo participo en política pública pero mis proyectos y lo que yo hago en el territorio, todo mí quehacer como se ve fortalecido a partir de esa política pública, entonces es más que todo eso lo que debe hacer la política pública. (Equipo territorial de Chapinero, comunicación personal, 15 de agosto de 2018)

Estos puntos de decisión infieren de manera gradual dentro de las unidades de implementación a las que están sometidas las diferentes acciones para llevar a cabo la ejecución de los programas y proyectos. Es así que en términos de Bardach

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control. (Bardach, 1977, p. 77)

En este sentido, el proceso refiere a una serie de factores y procesos que llevan a que la implementación no solo dependa de los niveles altos, sino que termina siendo una serie de procesos que van cambiando a medida en que se va territorializando. Tal como lo menciona el equipo territorial de Antonio Nariño:

[...] en el marco de la política pública de juventud por ejemplo para la localidad se realizan unos comités operativos locales

de juventud donde están las instituciones y se realiza un plan de acción en ese marco, digamos que el año pasado trabajamos un montón en los diálogos de la construcción de la política pública, este año hemos trabajado otros temas pero se ha enfocado básicamente en eso, entonces la idea es hacer un acercamiento de las instituciones hacia los jóvenes, tanto como los que están en la casa de la juventud como los que se identifican desde otros lugares, eso desde política pública. (Equipo territorial de Antonio Nariño, comunicación personal, 22 de agosto de 2018)

Como lo demuestra la experiencia en la localidad de Antonio Nariño “cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación” (Pressman y Wildavsky, 1973), así como la participación parte de los actores, quienes hacen de esa cadena una serie de decisiones que encausan la transformación de la implementación de acuerdo con su discrecionalidad y con su racionalidad de recursos y del campo de decisión. También menciona Lipsky (1980) que son “situaciones en las que los servidores públicos enfrentan demandas ilimitadas de tiempo y recursos, construyen activamente respuestas a la política a través de sus actividades diarias, mientras se les proporciona un considerable nivel de discreción en su implementación (Lipsky 1980, citado por Wray y Houghton, 2019, p. 513) (traducción propia).

Si bien, los actores son una parte fundamental dentro de los niveles de decisión, entran a desempeñar un papel

relevante en el momento de implementar los programas o las políticas, pese a que existe una discrecionalidad y una manera en que ellos interpretan el diseño de estas, los resultados de sus acciones son los que direccionan la política y no siempre deben estar acordes con las decisiones jerárquicas propuestas por modelos *top-down* (desde arriba). Es así que esa creación de la rutinización en los procesos organizacionales permite poder cumplir a su manera los objetivos estipulados, estableciendo avances frente a los logros de la política. En este sentido, el equipo territorial de Bosa afirma:

Las estrategias que se dan también desde el comité operativo local de juventud, que es muy importante esa instancia donde no sólo nosotros proponemos, la idea es que se genere una doble vía, donde se dice mire tengo esta particularidad en el territorio necesito que abordemos en equipo y así empezamos a fortalecer esos escenarios de participación autónomos, es importante reconocer la autonomía de esos procesos. (Equipo territorial de Bosa, comunicación personal, 29 de agosto de 2018)

Bajo este panorama, Michael Lipsky (1980) uno de los mayores exponentes del modelo *bottom-up* ha definido el papel de estos implementadores territoriales a partir de los denominados *street level bureaucracy*, quienes para su enfoque son aquellos que están en una constante negociación y toma de decisiones en el nivel local de la política; de esta manera, “los burócratas tienden a ser el foco de la controversia pública, es la inmediatez de

sus interacciones con los ciudadanos y su impacto en la vida de las personas” (Lipsky, 1980, p. 8). Es así que la discrecionalidad en que se encuentran sumergidos les permite establecer el rumbo de la implementación de las acciones de la política, del mismo modo su accionar frente a la toma de decisiones en determinados escenarios en los que se deben resolver las negociaciones o confrontaciones que se dan con la población receptiva de la política. Como lo sugiere el equipo territorial de Fontibón:

Yo creo que el trabajo es 50/50, digamos en cuestiones de generar actividades o de intervenciones en la localidad nosotros la gran mayoría de veces tenemos la potestad de decir cómo lo hacemos, pero algunas de esas intervenciones no logran un impacto real en las realidades de los jóvenes, que generaría un impacto real en la vida de los jóvenes, sería como digamos dinámicas más desde el nivel central, digamos convenios distritales, formaciones distritales, cosas que nosotros tendemos que elevar a los directivos, nosotros podemos decir el que hacer, pero digamos que no es un tema muy desligado desde lo que se maneja a nivel central. (Equipo territorial de Fontibón, comunicación personal, 12 de septiembre de 2018)

Los actores involucrados determinan cada una de las acciones en los procesos no solo del diseño, sino en la implementación, ya que algunos entran a ser antagonistas, pues la forma en que se implementa no siempre puede corresponder a las exigencias de

los niveles jerárquicos desde arriba, no obstante, los resultados de la política pueden llegar a ser exitosos o fracasar de acuerdo con los recursos que tengan para cumplir con lo estipulado. En términos de Majone (1984), desde la perspectiva del modelo *bottom-up*, da poca importancia a los planes y objetivos de la política, por lo que el proceso resulta ser más importante que el alcance por lograr cumplir con lo dispuesto en el diseño.

Estos procesos se definen por los niveles de decisión, por ello “los problemas públicos necesitan que se involucren la mayor cantidad de actores a partir de la relación de cooperación e interdependencia que propicie la construcción de agendas públicas diversas, inclusivas y múltiples” (Calderón y Jaime, 2018), siendo de esta manera una serie de correlaciones, responsabilidades y dependencias que permiten encontrar un juego de intereses dentro de la toma de decisiones, como lo describe Bardach (1977) en su texto denominado, *Los juegos de la implementación*. Estos juegos de implementación los propone claramente el equipo territorial de Fontibón cuando afirman:

[...] lo principal de cómo implementamos o como llegaremos a implementar de lo distrital a lo local depende de la vinculación porque es muy difícil que nosotros lleguemos a hacer algo tan importante y que requiere un compromiso, sino tenemos la articulación institucional, ese término es fundamental, yo llevo trabajando acá dos años, es mi primer trabajo y en todo este tiempo es el término que más se escucha pero también es el más difuso y el más

incomprendido porque no hay una verdadera articulación, y todo debería partir de un espacio con el que contamos que es el comité operativo de juventud, que es el que se encarga en primera instancia de territorializar la política pública. (Equipo territorial de Fontibón, comunicación personal, 12 de septiembre de 2018)

Si bien las políticas públicas constituyen un espacio de interacción entre los actores y decisiones donde “el Estado converge en diferentes acciones para propiciar espacios de participación ciudadana ofreciendo a instancias y actores que establezcan normas para la toma de decisiones” (Calderón, 2016), no siempre estos espacios permiten que todos confluyan dentro de los planes a implementar, por lo que termina centralizándose en los niveles directivos, limitando la capacidad territorial. Tal como lo exponen Proudford (1998) y Wallace (1991) “se ha propuesto que una razón por la cual el personal no puede participar en el detalle de la política es que muchas políticas están mediadas por gerentes y personal administrativo” (Proudford, 1998; Wallace, 1991, citados por Wray y Houghton, 2019, p. 516) (traducción propia).

Muchas veces estos procesos de centralización terminan deslegitimando las acciones y propuestas que surgen en los territorios rompiendo con las estrategias de armonización de la política y las posibilidades de generar acciones futuras con los actores locales, esto a que “los burócratas de la calle debe ejercer discreción al procesar grandes cantidades de trabajo con los recursos

datos, significa que deben desarrollar accesos directos y simplificaciones para hacer frente a la presión de las responsabilidades” (Lipsky, 1980, p. 18).

Perspectivas y prospectivas de los implementadores territoriales

El contexto normativo y legislativo que enmarca las políticas públicas permite evidenciar una serie de dimensiones y lineamientos frente a la garantía de los derechos humanos, así como una directriz frente a las demandas que se pretenden subsanar. La política pública de juventud en Bogotá para los implementadores locales es definida como un proceso de mitigación dirigida a un grupo etario determinado, en este caso de 14 a 28 años, donde se espera una agenda común entre la institucionalidad y los jóvenes que pretende construir proyectos acordes a sus necesidades sociales. Así mismo, la definen como un grupo de estrategias para definir unas rutas de atención que permita optimizar su ejercicio como ciudadanos participativos y activos en las decisiones del Estado.

Del mismo modo, los gestores locales consideran que la política pública se constituye como la carta de navegación frente a las acciones de los territorios, dónde están presentes los recursos y la manera de cómo deben implementar dichas estrategias para lograr resolver esas necesidades y potencializar las capacidades de esta población en su espacio local.

Es interesante la manera en que se refieren al componente central de toda política y es lo público, para ellos,

como implementadores, este elemento es clave al momento de determinar las estrategias a desarrollar, ya que la construcción no está determinada solo por las organizaciones que la dirigen, sino es un trabajo conjunto con los espacios ciudadanos donde se hace, se reformula y se exige, esto es mencionado por Brattström y Hellström (2019), donde “el resultado (políticas de facto, hechas en la calle) puede compensarse, así como reforzar o redirigir lo que inicialmente pretendía la política original”. Tal como lo menciona el equipo territorial de Suba:

Pues básicamente entendemos política pública como un conjunto de planteamientos, de directrices que buscan orientar la inversión, los proyectos y los programas, y en el caso específico de la política pública de juventud, lo que orienta básicamente de la alcaldía a través de sus secretarías y todo lo que tiene que ver con la inversión para las juventudes en Bogotá, además es pública por que busca que no sea una construcción simplemente de un gobierno o de un gobernante, ni siquiera incluso de algo meramente institucional sino en conjunto, en articulación en este caso con los jóvenes, ese es el carácter que le da lo público a la construcción con los jóvenes. (Equipo territorial de Suba, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018)

Se considera que la importancia de una política dirigida a los jóvenes parte de la misma invisibilidad que se da dentro de la ciudad hacia esta población, donde son segregados y estigmatizados sin tener en cuenta

sus habilidades y en ocasiones la vulnerabilidad que pueden presentar por sus condiciones sociales. De esta forma, la política apunta a definir a los jóvenes como un actor social y político relevante en el desarrollo de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, donde está inmersa una población diversa, ya que, si bien esta define un rango de edad entre los 14 a los 28 años, es claro que las características, las necesidades y las demandas varían por su propia dinámica personal. En este sentido, el equipo territorial de Suba afirma:

Yo sí creo que es importante, los jóvenes, en Bogotá hay mucho joven y son muy invisibles en la ciudad, se ha visto mucha invisibilidad en los jóvenes, a pesar de que son una parte bastante importante en el distrito, entonces yo sí veo la necesidad de hacerla para que ellos se visibilicen para que ellos muestran que sí son parte de una comunidad y que ellos muestren sus necesidades, sus aportes, sus habilidades, para que no se vean tan vulnerables y que tengan el espacio de hacerse notar. En algún momento, la misma política pública de juventud ha definido al joven como un actor social relevante, en el desarrollo de la sociedad, en el desarrollo social, en el desarrollo cultural, de una ciudad como Bogotá. (Equipo territorial de Suba, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018)

En este contexto, para los implementadores locales contar con una política pública para los jóvenes es poder tener unas herramientas desde la institucionalidad del Estado para poder generar programas o rutas de

atención frente a los desafíos que presentan particularmente este tipo de población, todo ello que dentro de la característica de ser joven es romper con los esquemas sociales, es buscar transformar esos escenarios en los que no se sienten identificados o donde simplemente lo cotidiano no es una opción de desarrollo para ellos. Según lo planteado por May y Winter (2000) “la diferencia más importante entre la ejecución-acción y el estilo es que este último es relacional durante encuentros cara a cara con los beneficiarios, pero el punto de partida para la toma de decisiones sigue siendo las reglas que los burócratas a nivel de calle necesitan hacer cumplir” (May y Winter, 2000 citado por De Boer, 2018, p. 382) (traducción propia).

Bajo este contexto, afirman quienes tienen la labor de implementar en los territorios que existen diferentes maneras de abordar el concepto de *juventud*, uno de ellos es la forma de vivir, de sentir, de pensarse el mundo con unos matices diversos; por esta razón, la política debe ser pensada no para mitigar al *joven problema*, sino para potencializar las capacidades que tienen. Es así que la reivindicación de los derechos a que apuntaba esta primera política pública (2006-2016), como sujetos de derechos, se ve reflejada en las perspectivas de los implementadores en las casas de juventud, ya que mencionan que son los jóvenes que habitan los territorios quienes promueven transformaciones relevantes donde como sujetos de derechos son capaces de recrear los espacios donde confluyen. En este sentido, menciona el equipo territorial de Kennedy:

Pues yo creo que más que una política pública para el Distrito es para la misma reivindicación de los derechos de los jóvenes para que veamos que son jóvenes de crear, transformar, proponer, que son ya muchos jóvenes que lideran procesos dentro de los territorios a veces con conocimiento de la parte distrital, a veces si ese conocimiento, pero son jóvenes que día a día en sus territorios promueven transformaciones muy importantes y creo que es clave que empecemos a mirar a todos estos grupos como sujetos de derecho capaces de crear y recrear los espacios donde habitan. (Equipo territorial de Kennedy, comunicación personal, 26 de septiembre de 2018)

Para ello, no es importante la existencia de la política, sino la forma en que se debe implementar para lo cual la territorialización entra a ser un factor esencial para el cumplimiento de ello, ya que si no están claras las directrices desde el nivel central puede distorsionarse la manera de llevar a cabo los espacios locales, como son las casas de juventud. Teniendo en cuenta lo planteado por Mascini (2013), Pautz (2010) “existe un acuerdo general de que el estilo en la ejecución a nivel de calle no es fijo, y los burócratas de calle combinan diferentes elementos en constelaciones variables dependiendo de la situación en cuestión” (Mascini, 2013; Pautz, 2010, citado por De Boer, 2019, p. 382) (traducción propia).

De tal forma que para los implementadores locales las estrategias más importantes para su ejercicio diario parten de la identificación de los actores, quienes son

receptores de la política, por lo que su divulgación y conocimiento entran a desempeñar un papel relevante para facilitar las acciones que llevan a cabo en su localidad. También mencionan la importancia de un acercamiento territorial con las demás entidades, esto con el fin de optimizar las estrategias de implementación que generen una sinergia en los esfuerzos por optimizar el desarrollo juvenil. En este caso afirma el equipo territorial de San Cristóbal que

[...] es el acercamiento a los jóvenes para conocer sus problemáticas y saber que es efectivo para la aplicación de la política pública, una continua conversación con los jóvenes para poder acercar a ellos la política, acercamiento territorial, y la otra es la permanente comunicación con las otras entidades porque son con las diferentes entidades con las que se hace la implementación, por ejemplo, nosotros como integración social hacemos la secretaria técnica pero todas las entidades hacemos la territorialización de la política. (Equipo territorial de San Cristóbal, comunicación personal, 15 de agosto de 2018)

Esto demuestra la necesidad de fortalecer los equipos locales como uno de los elementos que facilitan optimizar la territorialización de la implementación, pues las características de las localidades resultan complejas en tamaño, extensión y población dificultando llevar a cabo las acciones, como lo mencionan los gestores de Kennedy, Ciudad Bolívar y Suba, donde solo tres gestores deben cubrir doce Unidades de Planeación

Zonal (UPZ)² — que en términos reales hace la extensión de dos a tres localidades del Distrito—. Lo anterior muestra que se termina priorizando a los jóvenes con mayor exposición a factores de riesgo y vulneración social, pero no a quienes tienen capacidades e ideas innovadoras en temas de cultura, deporte o desarrollo social, por lo que terminan focalizando la política a un aspecto asistencialista y no logran cubrir las dimensiones que están definidas en el diseño de la política. Tal como menciona el equipo territorial de Ciudad Bolívar:

Pues hay un tema de capacidades porque nosotros tenemos una lectura de los jóvenes, pues porque los jóvenes se mueven por ciertas dinámicas, entonces el fortalecimiento de esas capacidades en cuanto a emprendimiento, capacidades culturales y artísticas y a través de eso también generar unas transformaciones en sus territorios. (Equipo territorial de Ciudad Bolívar, comunicación personal, 26 de septiembre de 2018)

Sumado a la limitación en los equipos de implementadores, tiende a pasar lo que Lipsky (1980) denominó

² “La Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ-, tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal.” (artículo 49 del Decreto 190 de 2004 POT)

como una rutinización y reducción de procesos para llevar a cabo el logro de las metas propuestas en los programas. También, refiere a la importancia de un grupo interdisciplinario que dé cuenta de áreas específicas, como el deporte, la comunicación o la cultura, en los que los implementadores territoriales no cuentan con la tecnificación y capacitación para llevar a cabo dichas actividades.

Sin embargo, también se manifiesta que no siempre la implementación de la política la hacen los funcionarios, sino el trabajo comunitario que se lleva a cabo con los diferentes jóvenes, ya que ellos son quienes construyen esas rutas para desarrollar el trabajo, así como la confianza que se crea en las instituciones a partir de la manera en que ellos realizan su labor en el territorio, es decir, son en últimas los que representan la institucionalidad en lo territorial. Como menciona De Boer (2018) “Durante estas interacciones cara a cara, los burócratas de calle se comportan de un cierto modo hacia los beneficiarios, centrándose predominantemente en la implementación de políticas aplicadas, pero también asesorando o dando consejos sobre cómo mejorar el cumplimiento” (p. 382).

También dentro de estos elementos de confianza, como un elemento articulador en la implementación, denotan la importancia de poder reconocer que a pesar que pueden ser jóvenes como ellos, no significa que tienen las mismas dimensiones en el actuar hacer u obrar, por lo que llevar un trabajo dentro de los espacios territoriales parte de ese reconocimiento diverso

del otro. Tal como menciona el equipo territorial de Antonio Nariño:

[...] digamos que los jóvenes o las personas en general, requieren de un ejercicio específico, y en este caso la política pública de juventud no se piensa una garantía que va más allá de la formación o del primer nicho base de las organizaciones sociales, entonces por ejemplo encontramos jóvenes que por su forma de vivir o de concebir su estado de ser joven no tiene una buena forma de vivir, o de comer y demás, y nosotros no tenemos una garantía específica para esos procesos, uno porque no hay digamos la capacidad humana instalada que pueda responder de manera inmediata a estos fenómenos por ejemplo, por ejemplo el fenómeno del consumo de las sustancias psicoactivas desborda el nivel institucional de formación, es un fenómeno que no solamente se minimiza con ir a los colegios o hacer jornada de prevención sino con otro tipo de ejercicios, entonces pues digamos que de alguna manera pasa como por la habilidad que tenga el gestor territorial que tenga para llegar hasta ese punto. (Equipo territorial de Antonio Nariño, comunicación personal, 22 de agosto de 2018)

En este sentido, cada una de las perspectivas y prospectivas de los gestores territoriales acuden a las habilidades que cada uno de ellos desempeña en su labor como implementador territorial de la política pública de juventud, es decir, entre ellos, como equipos de trabajo, reconocen la importancia de sus habilidades

para optimizar el trabajo y el cumplimiento de las metas asignadas. Asimismo, este trabajo cara a cara con los jóvenes o comunidades facilita redireccionar el nivel operativo de las acciones.

La operativización de la política desde el territorio

La operativización de la política pública es quizás una de las herramientas más importantes dentro del proceso de la implementación, todo ello que permite la aplicación de los planes, programas y proyectos que se tienen dimensionados desde el diseño y la manera en que son llevados a la población en su espacio local. Esto hace referencia a lo mencionado por May y Winter (1999; 2000), frente a la ejecución a nivel de calle, “se entiende mejor como el estilo de aplicación de los burócratas individuales a nivel de calle, el estilo de aplicación se refiere a cómo los burócratas de calle, tales como inspectores o policías, hacen cumplir normas en la calle durante las interacciones con los beneficiarios” (May y Winter, 1999; 2000, citado por De Boer, p. 380) (traducción propia).

En el caso de las casas de juventud en Bogotá, los implementadores territoriales parten de los tres ejes que se consignan en la política: la prevención, la ruta de oportunidades y la política pública de juventud, los cuales tienen unas acciones específicas, entre ellas están los comités operativos locales, donde acuden las instituciones para elaborar planes de acciones para fortalecer la presencia local.

De igual manera, cada localidad tiene sus propias dinámicas las cuales permiten que esta operacionalización varíe de acuerdo con los grupos organizados o con los colectivos de jóvenes quienes tienen mayor presencia dentro de los territorios, es el caso de la localidad de San Cristóbal, donde el movimiento de la cultura hip-hop permite que exista un acercamiento a través de los temas de su interés como la música y el grafiti, lo que permite que esta implementación logre llegar a más beneficiarios a partir de la presencia que tienen estos grupos juveniles. Tal como lo expone Lipsky (2010), el estilo de aplicación tiene implicaciones para la implementación de políticas públicas con las interacciones de burócratas a nivel de calle — y el tratamiento de los beneficiarios, en última instancia, con la legitimidad del gobierno.

Otro de los factores importantes para lograr esta operatividad de las acciones que enmarca la política, refiere a la articulación entre los diferentes sectores institucionales que permite verificar y complementar acciones frente a los jóvenes como receptores de estas políticas sociales, es así que, esta estrategia permite consolidar un trabajo mancomunado con las otras políticas en sectores donde quizás existe una cantidad de jóvenes que desconocen de las acciones de los programas, llegando así a nuevos liderazgos.

Para mí es clave, para mí los planes de acción es lo que me permite aterrizar la política pública, medir si hay un avance o no, mirar a nivel de inversión que estamos haciendo con los proyectos, si estamos avanzando con los proyectos que

le cuestan a la ciudadanía o simplemente como decía mi compañera, estamos cumpliendo una meta. (Equipo territorial de Kennedy, comunicación personal, 26 de septiembre)

Tal como afirma una integrante del equipo territorial de Kennedy, en el caso de los gestores locales de Chapinero una de las herramientas de operatividad de la política son las redes sociales, ya que allí han encontrado un espacio para interactuar con los jóvenes y desvirtuar el estigma que se tiene de la palabra *política*, que para muchos de ellos significa el interés de unos pocos y todo lo que conlleva socialmente su construcción discursiva, por ello este espacio de las redes ha permitido empoderar el término de *política pública de juventud*, como un elemento cohesionador, y a articular de acciones afirmativas a favor de esta población. Como menciona Giddens “los actores se ven significativamente influenciados por el contexto de la institución dentro de los cuales trabajaron, aunque a menudo pudieron actuar con agencia con el fin de eludir los problemas que causaron estas influencias” (Giddens, 1984, citado por Wray y Houghton, 2019, p. 517).

Por otro lado, es importante dentro de la operatividad de la política en los territorios, como se ha mencionado anteriormente, las características de este, ya que si bien pueden existir estrategias y cohesiones con otras políticas locales, las instituciones privadas o públicas que estén presentes allí desempeñan un papel importante para el desempeño de la implementación, por ejemplo, en el caso de Antonio Nariño, que es una

localidad pequeña, donde se encuentra ubicado el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)³, el cual permite poder realizar gestiones frente a temas de educación para los jóvenes que habitan este territorio.

Los desafíos e implicaciones de ser implementador territorial

Tal como menciona Lo *et al.* (2009) se pueden conceptualizar los estilos de ejecución a través de cinco dimensiones subyacentes como se presentan en la tabla 2. La implementación territorial lleva a una serie de dilemas e incertidumbres en los espacios territoriales que acuden no solo a las directrices que se dan desde el nivel central, sino a la población receptora de la política. En este sentido, como los refieren May y Winter 2000, “tanto la ejecución de las acciones y el estilo de ejecución

³ El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) “es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa; Adscrito al Ministerio del Trabajo de Colombia. Ofrece formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios que enfocados en el desarrollo económico, tecnológico y social del país, entran a engrosar las actividades productivas de las empresas y de la industria, para obtener mejor competitividad y producción con los mercados” (<http://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/quienesSomos.aspx>).

están relacionados porque abordan el comportamiento de los burócratas a nivel de calle durante el proceso de ejecución, aunque son conceptualmente diferentes” (May y Winter, 2000, citado por De Boer, 2018, p. 381) (traducción propia).

Es así que para los gestores el trabajo en equipo desempeña un papel importante en su labor diaria, ya que las habilidades y competencias que han desarrollado a través de su experiencia, les ha permitido conocer las fortalezas y debilidades que existen entre ellos y así lograr convertirlas en oportunidades al momento de llevar a cabo la implementación, así mismo, el contar en algunas casas con un grupo intergeneracional permite un aprendizaje frente a las realidades sociales desde una óptica profesional o vivencial. Tal como lo manifiesta el equipo territorial de Antonio Nariño:

Definitivamente el equipo territorial de trabajo de la localidad, porque digamos que somos un equipo que trabaja de manera articulada, todo el tema de política pública lo hemos trabajado los tres, de prevención los tres, de oportunidades los tres, o sea no nos vamos por separado, siempre todos los temas los hemos trabajado de manera articulada, digamos eso en principio es una fortaleza que se ve reflejado en los ejercicios: si yo también pienso, que la experiencia que tiene nuestro administrativo en la casa de juventud es realmente importante, nosotros comenzamos a hacer el trabajo territorial con los jóvenes en el último año, pero don Mario si nos daba la posibilidad de conocer otros aliados estratégico que no conocíamos, porque lleva

mucho tiempo en la localidad. (Equipo territorial de Antonio Nariño, comunicación personal, 22 de agosto de 2018)

Tabla 2. Cinco dimensiones de aplicación en el estilo de los burócratas a nivel de calle

Dimensión conceptual	Dimensión	Definición	Ejemplo
Estilo de aplicación	Formalismo	El énfasis del burócrata a nivel de calle pone rigidez en requisitos legales durante las interacciones con los beneficiarios.	Un inspector pone énfasis en los requisitos estrictos que debe ser cumplido por el beneficiario
	Coerción	El énfasis del burócrata a nivel de calle pone la emisión de amenazas durante las interacciones de inspección	Un inspector amenazando al beneficiario con emitir una sanción.
	Educativo	El énfasis del burócrata a nivel de calle se pone en educar a un cliente durante las interacciones de inspección.	Un inspector explicando reglas y regulaciones al beneficiario.
	Priorización	El énfasis del burócrata a nivel de calle se pone en ser efectivo, considerando las restricciones contextuales durante las interacciones con los beneficiarios.	Un inspector no considera las circunstancias de mitigación de los beneficiarios.
	Acomodación	La medida que una burócrata a nivel de calle toma en cuenta las opiniones de otras partes interesadas durante interacciones con los beneficiarios.	Un inspector tomando en cuenta opiniones de colegas en su equipo cuando interactúan con los beneficiarios.

Fuente: elaboración propia a partir del texto de De Boer (2019). Nota: las definiciones y los ejemplos están inspirados y adaptados de Lo *et al.* (2009) y May y Winter (1999; 2000).

Lo anterior permite evidenciar que dentro de estos equipos las capacitaciones y formaciones, como gestores locales, han sido a través de dos líneas, una experimental y otra teórica, las que les han permitido explorar desde sus intereses personales hasta colectivos cuál es su papel dentro del proceso de implementación. Del mismo modo, la burocratización entra a ser un actor dentro de la implementación, ya que permite dar una lectura diferente a las acciones y procedimientos que se deben llevar a cabo durante la realización de las actividades.

[...] la experiencia de Nacho, sumado a las habilidades de las que hablaba Carolina, ha sido muy importante para darle fuerza en la localidad a este proyecto, para que los jóvenes se acerquen o así también con el hecho de que ellos tengan que ir a territorio, que estén muy dispuestos. (Equipo territorial de Suba, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018)

Tal como lo menciona el equipo territorial de Suba, respecto a su ejercicio diario, los gestores locales encuentran entre sus dificultades de implementación, el hecho de que la política pública dada por su competencia y naturaleza no puede abarcar problemas sociales estructurales, como es el caso del consumo de sustancias psicoactivas que desborda su capacidad de atención más allá de los talleres o jornadas de prevención que se puedan dar al respecto. Del mismo modo, el número de barrios que conforman las distintas localidades desbordan la capacidad de atención que puedan llegar

a tener los equipos de implementadores territoriales, conformados entre tres a cuatro personas como lo evidencia en la tabla 3.

Tabla 3. Número de implementadores en relación con el número de barrios y habitantes por localidad

Localidad	n.º habitantes	n.º barrios	n.º implementadores en las casas de juventud
Antonio Nariño- Puente Aranda	109 199 / 218 555	105/285	4
Barrios Unidos	270 280	177	3
Bosa	753 496	334	4
Chapinero	126 192	264	3
Ciudad Bolívar	748 012	263	3
Fontibón	424 038	304	3
Kennedy	1 230 539	402	3
San Cristóbal	392 220	324	4
Suba	1 315 509	1060	3

Fuente: elaboración propia con base en las Fichas Locales de Veeduría Distrital 2018. Datos obtenidos de veeduriadistrital.gov.co

En suma, el desconocimiento sobre qué es y para qué sirve una política pública entra a ser un elemento transversal dentro de la implementación. En este sentido, Brattström y Hellström (2019) subrayan la importancia de entender cómo la financiación, las condiciones y actividades de la agencia influyen en cómo se implementan las prioridades (p. 240), ya que el

desconocimiento ciudadano no optimiza las acciones que se desarrollan dentro del marco institucional. Tal como lo manifiesta el equipo territorial de Fontibón:

[...] en Fontibón existen unas dinámicas particulares, unas problemáticas en términos de participación, tanto institucional como de organizaciones en ese espacio, entonces a veces es muy difícil tratar de territorializar teniendo en cuenta el caso que no hay articulaciones institucionales. (Equipo territorial de Fontibón, comunicación personal, 12 de septiembre de 2018)

El conocimiento del territorio es una de los desafíos y, a su vez, oportunidad que tiene durante su ejercicio diario, ya que les permite contrastar esos saberes ciudadanos con la institucionalidad, como lo mencionan los gestores cada localidad es diferente por lo que debe ser acoplado a las necesidades y perfiles de los jóvenes, ya que constituyen un factor articulador frente a la política. Para McLaughlin (1987) “el proceso de implementación en sí crea una nueva realidad y cambia el sistema, a menudo surgen problemas, imprevistos o consecuencias anticíclicas” (p. 175) y tal como afirma el equipo territorial de Suba:

[...] siempre se busca ser agente de cambios y fortalecer el tejido social con la comunidad desde ahí se une con el proyecto de Distrito Joven en todo el tema de fortalecimiento de capacidades con la juventud y pues justamente el trabajo de juventud se articula con las casas de juventud

apostándole a ayudarles a todos los jóvenes de la localidad para construir sus proyectos. (Equipo territorial de Suba, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018)

No obstante, el cambio de gestores implica una nueva forma de acoplar las estrategias y la forma de quien llega a un trabajo ya desarrollado con anterioridad por otro funcionario, quien quizás tiene el reconocimiento y la credibilidad de las acciones de la institución frente al territorio, ello desencadena que exista un estancamiento en los procesos llevados y, por tanto, los jóvenes puedan perder el interés por participar en ellos. Para Bardach (1977), esto se manifiesta en que “hasta la política más robusta —la que está tan bien diseñada que parecería poder sobrevivir al proceso de implementación— tenderá a malograrse. Los síntomas clásicos de bajo desempeño, retraso y escalada de costos aparecerán forzosamente” (p. 55).

Frente al tema de la toma de decisiones sienten que su rol es más operativo, por lo que esta labor se atribuye más al nivel directivo, esto debido a que ellos se concentran en responder a unas metas ya establecidas y a implementarlas, es decir, su poder de decisión se basa más en la forma en que logran ajustar al territorio los resultados que les exige la política, a partir del manejo metodológico para llevar a cabo esto, así como la existencia de las UPZ ya fortalecidas históricamente y que les permite dar un manejo más fácil para la implementación. Como lo menciona Hunter (2008) a través del trabajo de Lipsky, sobre la burocracia a nivel de calle,

sugiere que “la discreción y el poder ejercido, por los que están en la línea del frente pueden ser instrumentales para determinar el éxito o el fracaso de una política o conjunto de cambios estructurales (Hunter, 2008, p. 35, citado por Hill y Moller, 2019, p. 2) (traducción propia). En este sentido, afirma el equipo territorial de Suba:

[...] nosotros no somos tomadores de decisiones porque digamos que en la estructura de la política pública de juventud nosotros somos más operativos, quienes toman la decisiones digamos que son otro nivel, que es un nivel más directivo, si, obviamente que ellos están guiados a la política pública que responde a unas metas, pero quienes responden en últimas en las decisiones que dan sus acciones son otras personas, nosotros operamos digamos la política pública desde unas metas ya establecidas, entonces en ese sentido es como fácil responder y decir que nosotros no somos quienes tomamos las decisiones, las implementamos, sí. (Equipo territorial de Suba, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018)

Del mismo modo, mencionan la importancia de poder participar en esa toma de decisiones, sobre todo en temas de planeación territorial, ya que desde el nivel central baja a las localidades y muchas veces no corresponde con la realidad de las UPZ, puesto que varían y son diferentes a lo que se estipula allí, por lo que consideran importante ser más partícipes en estas decisiones, ya que cuentan con toda la experiencia y conocimiento para aportar en ella, desde su ejercicio

local, lo que en su momento Lipsky (1980) denominó como “las claves de la dimensión ciudadana”.

Las casas de juventud como escenarios de oportunidad en la transformación territorial

Las casas de juventud, como una estrategia de fortalecimiento cultural, social, identitario entre los jóvenes, han permitido establecer unas dinámicas de la política más allá de la institucionalidad, donde fue establecida, a partir de la exigibilidad, la propia población como un espacio de encuentro juvenil. Tal como lo mencionan Webb y Vulliamy (1999) “valores personales, identidades y experiencias de iniciativas políticas anteriores fueron claves para la forma en que el personal implementa las políticas” (Webb y Vulliamy 1999, citado por Wray y Houghton, 2019, p. 516) (traducción propia). Esto se demuestra en el posicionamiento de esta estrategia en más de la mitad de las localidades de Bogotá.

Una de las fortalezas de las casas es su ubicación estratégica, así como la identidad que da su nombre, es el caso de la casa de juventud de Suba que lleva la memoria y lo ocurrido en el 2011, cuando un joven fue asesinado en la localidad por estar haciendo grafitis en uno de los puentes de la avenida Boyacá, esto género que alrededor del tema los jóvenes confluyan allí, principalmente los movimientos grafiteros, y encuentren un espacio para conocer la exigibilidad de sus derechos.

Estas casas de juventud son vistas como un espacio de interacción de personas donde convergen actividades

de tipo cultural y artísticas, retomando lo planteado por Hill y Moler (2019),

la primera línea las organizaciones son ciertamente lugares con guiones políticos y burocráticos vinculados a lo regulativo, reglas, pero también están sujetos a reglas normativas que siguen sus estándares profesionales como expertos organizacionales y ocupacionales de conocimiento, así como también están obligados a conocimientos cognitivos, reglas conformadas por reglas sociales más generales de interacción. (p. 5)

En el caso de San Cristóbal se menciona cómo un estudio profesional de grabación gratuito es llamativo para los jóvenes y, a su vez, les permite poder socializar con los gestores que desarrollan los programas y proyectos de la política. En este sentido, el equipo territorial de Suba también manifiesta que

[...] ahí se conformaron unos espacios que eran los clubes juveniles, que a diferencia de lo que hoy son las Casas de la Juventud eran espacios cedidos por la comunidad, como salones comunales, que necesariamente eran solo para los jóvenes, básicamente funcionan como semilleros para que los jóvenes crearan algún tipo de proyecto de lo que a ellos les interesaba y a través de eso se realizaban las actividades en el barrio donde se estaba trabajando, y a raíz de ese club juvenil, habían clubes juveniles que eran como unos satélites de organizaciones juveniles que trabajaban en la localidad y apoyan con materiales, con

lo que la unidad en ese momento tenía, ese era el trabajo de jóvenes, ya después de que empiezan a avanzar las administraciones entonces empiezan a pegarse como otras iniciativas, los derechos sexuales y reproductivos, los temas de productividad, pero digamos que siempre ha habido la demanda de los jóvenes por ciertos espacios donde ellos puedan desarrollar sus actividades. (Equipo territorial de Suba, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018)

En este contexto, es importante el reconocimiento que hacen los implementadores locales frente a las casas de juventud, ya que para ellos es un tema de reconocimiento a las luchas que los jóvenes han dado hacia la institucionalidad para tener un espacio propio que les permita una corresponsabilidad con las acciones de la política. Según Hill y Moller (2019)

porque los grupos tienden a definirse en términos de “el otro” quiénes no son, en el diseño de la política, y en particular la identificación de las poblaciones objetivo (ver Schneider e Ingram, 1997), no solo brinda acceso a beneficios, sino también da mensajes normativos sobre el valor del Estado para el ciudadano en la vida cívica. (p. 6)

De esta manera, muchas de las casas han sido bautizadas por los jóvenes, así como su ubicación y decoración interna con murales, lo que les ha permitido generar una identidad frente a un espacio que consideran suyo.

Sin embargo, el espacio queda corto a las necesidades de los jóvenes, es así el caso de las casas de Kennedy, Suba y Ciudad Bolívar, donde el tamaño de la localidad no permite abarcar y ser visible a las necesidades y actividades que las organizaciones juveniles puedan darle a esta, por lo que resulta necesario poder contar con por lo menos de dos espacios de esta categorización. Resulta interesante entender que, pese a que ellos son implementadores territoriales y cuentan con la institucionalidad de la política, son claros en concebir que las casas de juventud son un espacio comunitario en las que el objetivo primordial es lograr eliminar el imaginario de que son casas de rehabilitación como muchos de los jóvenes perciben, quizás por la institucionalidad que emana su normatividad. Tal como lo menciona el equipo territorial de Antonio Nariño:

Yo creo que un montón en el ejercicio práctico, digamos que los jóvenes o las personas en general, requieren de un ejercicio específico, y en este caso la política pública de juventud no se piensa una garantía que va más allá de la formación o del primer nicho base de las organizaciones sociales, entonces por ejemplo encontramos jóvenes que por su forma de vivir o de concebir su estado de ser joven no tiene una buena forma de vivir, o de comer y demás, y nosotros no tenemos una garantía específica para esos procesos, uno porque no hay digamos la capacidad humana instalada que pueda responder de manera inmediata a estos fenómenos. (Equipo territorial de Antonio Nariño, comunicación personal, 22 de agosto de 2018)

Una de las falencias que encuentran los gestores locales en las casas de juventud es la infraestructura de estas, ya que debido a su construcción limita el acceso a jóvenes con discapacidad, ya que no cuenta con las herramientas necesarias para ser partícipes de este espacio. Cada una de las situaciones mencionadas llevan a pensar cómo las acciones locales permiten retroalimentar la política pública distrital y construir acciones más inclusivas que se enfoquen en la transformación de la realidad social cotidiana.

De este modo, el rol de los gestores territoriales de juventud resulta significativo en el ejercicio operativo de toma de decisiones, además demuestra que logra armonizar las actividades relacionadas con las metas distritales, pues pone en evidencia la perspectiva de cada uno de ellos frente a las acciones operativas a partir de la identificación de habilidades y capacidades de las personas que conforman los equipos territoriales, logrando posicionar su papel como agentes de implementación de la política pública a través de las casas de juventud y otros escenarios de participación locales.

A manera de conclusión

Los implementadores resultan indispensables en los diferentes niveles de acción que propone la política pública de juventud, pues logran articular diversos actores, procesos e iniciativas para dar cuenta de las metas y objetivos que esta propone. Lleva a determinar puntos de encuentro en la toma de decisiones mediando las incertidumbres y presiones que surgen en cada

contexto. Les permite reconocerse parte de las prácticas juveniles a partir de sus diferentes iniciativas, formas de participación y pertenencia con el territorio. Sin embargo, los *street level bureaucracy* se ven inmersos en procesos de diálogo y negociación de intereses que determinan las formas de acción en cada territorio, así como las formas de interacción con las instituciones públicas.

A través de la discrecionalidad, los implementadores territoriales logran construir respuestas a la política mediante las actividades que realizan diariamente, son los resultados de sus acciones los que terminan orientando la política en el nivel local, que no siempre son acordes con lo propuesto por los modelos *top-down* (de arriba hacia abajo), redireccionando y logrando avances en la política. Por ello, la fase de implementación bajo el modelo *bottom-up* resulta fundamental, pues privilegia el proceso más allá de las metas o resultados que se propusieron inicialmente.

Cada momento de la implementación muestra la generación de sinergias a través de acciones de interdependencia que favorecen la articulación de acciones a nivel institucional, pero también con organizaciones de la sociedad civil. De este modo, los gestores locales se pueden comprender como agentes armonizadores de la política en sus diferentes niveles. Siguiendo a Wray y Houghton (2019), se puede concluir en el análisis sobre la implementación de las políticas que surgen tres temas generales, la construcción de políticas, la influencia política y la implementación a través de la praxis, temas

que interactúan entre ellos en muchas situaciones y que sugieren que la forma en que se promulgaron las políticas es un proceso dinámico e interactivo.

Los gestores territoriales asocian los procesos de implementación de la política con una serie de estrategias y acciones *públicas* que permiten a los jóvenes incidir frente a las decisiones que define el Estado y que sirve como ruta de navegación a las instituciones para llevar a cabo actividades en el nivel local. Logrando resolver algunas necesidades y potenciar capacidades a partir del encuentro de intereses y subjetividades. También lo relacionan con planteamientos o directrices institucionales que orientan a la inversión pública a través de ejercicios ciudadanos de la participación.

Los implementadores mencionan algunas perspectivas en torno a la implementación de la política pública de juventud, pues indican que, por un lado, se tiende a ver al joven como un sujeto vulnerable, estigmatizado y segregado, mientras que, por el otro, requiere de oportunidades para asumir un nuevo rol como sujeto de derechos y capacidades, como un actor social relevante en la ciudad.

Igualmente, proponen que el proceso de implementación favorece la construcción de una caja de herramientas metodológicas a nivel institucional para atender las necesidades de los jóvenes en los escenarios locales, desde las relaciones cara a cara que se tejen y los espacios que se recrean diariamente. Una de estas herramientas es la comunicación asertiva. Retomando lo planteado por Hill y Moller (2019) es necesario ser

creativos para encontrar métodos y estrategias analíticas que puedan demostrar cómo los encuentros de ciudadanos con el Estado se anidan en contextos locales.

Esto demuestra que los procesos de implementación no son fijos y lineales, sino que se mueven en niveles y dimensiones que se combinan de acuerdo con los actores que intervienen en cada situación. Aquí se encuentran relaciones dialógicas que mejoran la aplicación de la política a través de elementos de confianza y de reconocimiento del otro. Sin embargo, pueden surgir situaciones de rutinización que terminan limitando las posibilidades de acción de los implementadores, por ejemplo, relacionados con temas de formación o de alcance de las acciones. A partir de estos elementos reconocen la fortaleza del trabajo interdisciplinar cómo una posibilidad de mejorar el proceso de implementación.

Se reconoce la operativización como uno de los momentos más importantes de la implementación, pues permite la armonización de planes, programas y proyectos para que los *burócratas de calle* lleven a cabo las acciones en cada localidad. Una herramienta importante para este momento es la construcción de planes de acción, pues establece el *estilo de aplicación de la política*, que relaciona a los implementadores, los beneficiarios y las instituciones, permitiendo hacer un monitoreo permanente sobre las acciones planteadas institucionalmente en cada localidad.

En este caso particular, las herramientas digitales (redes sociales) también resultan significativas para la implementación, pues se han convertido en un espacio

de interacción para los jóvenes a partir de construcciones discursivas que pueden llegar a posicionar en el lenguaje institucional. El *estilo de aplicación* va a resultar esencial en el proceso de implementación, puesto que está asociado con el territorio en el que se llevan a cabo las acciones, bajo el accionar de los *street level bureaucracy*, teniendo en cuenta los niveles y dimensiones de aplicación.

Los desafíos de los implementadores territoriales están relacionados con la *ejecución de acciones* y el *estilo de ejecución* en su concepción estratégica, muchos de estos elementos se fundamentan en las prácticas y experiencias de los gestores más allá de lo establecido institucionalmente. Algunos elementos mencionados se centran en procesos de articulación, trabajo en equipo y generación de redes, experiencias pedagógicas, que reconocen debilidades, fortalezas y oportunidades en el proceso de implementación.

La formación se convierte en otro reto para los implementadores, ya que permite identificar diferentes necesidades, dificultades o falencias que ellos tienen frente a la ejecución de algunos contenidos de la política. Lo cual se identifica en que no pueden abarcar problemas sociales y estructurales que muchas veces están mediados por condiciones de financiación y actividades de agencia que influyen en cómo se prioriza la implementación. Igualmente, una de las posibilidades para mejorar el proceso de implementación se centra en disminuir los niveles de rotación de los equipos territoriales con el fin de lograr el éxito o fracaso de las acciones.

El conocimiento y reconocimiento del territorio reta a los implementadores, pues permite contrastar la realidad de cada localidad, convirtiéndose en un factor articulador de la política a partir de las necesidades de los jóvenes. Dado que existen unas dinámicas territoriales y unas características especiales para implementar la política pública de juventud, la extensión territorial y la accesibilidad para algunos jóvenes no permite que se logre optimizar al máximo las casas de juventud, por lo que se hace necesario tener un equipo territorial más grande o unos espacios de articulación interinstitucional más fortalecidos.

Referencias

- Aguilar, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. MIT Press.
- Brattström, E. y Hellström, T. (2019). Street-level priority-setting: The role of discretion in implementation of research, development, and innovation priorities. *Energy Policy*, 240-247. doi:10.1016/j.enpol.2018.12.006
- Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation of social policy. *Public Policy Implementation*, 26(2), 157-184.
- Calderón, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernabilidad. En *Políticas Publicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad* (p. 183). Ediciones USTA.

- Calderón, D. y Jaime, E. (2018). La gobernanza local: una simbiosis desde y hacia el territorio. En *Gobernanza multidimensional* (p. 249). Ediciones USTA.
- De Boer, N. (2019). Street-level enforcement style: A multi-dimensional measurement instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 380-391. doi:10.1080/01900692.2018.1465954
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Polity.
- Hill, M. y Møller, M. Ø. (2019). An approach to the development of comparative cross-national studies of street-level bureaucracy. *Journal of International and Comparative Social Policy*. doi:10.1080/21699763.2019.1593880
- Hunter, D. J. (2008). *The health debate*. Policy Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Rusell Sage Foundation.
- May, P. J. y Winter, S. (1999). Regulatory enforcement and compliance: Examining Danish agro-environmental policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 625-651. doi: 10.1002/(SICI)1520-6688(199923)18:4<625::AIDPAM5>3.0.CO;2-U
- May, P. J. y Winter, S. C. (2011). Regulatory enforcement styles and compliance. En *Explaining compliance: Business responses to regulation* (pp. 222-258). Edward Elgar.
- McLaughlin, M. (1987). Learning from experience: Lesson from policy implementation. En *Educational evaluation and policy Analysis*. s.l.:s.n.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.

- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1981). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Effective Policy Implementation. Lexington Book* (pp. 3-35).
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The policy implementation process. A conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Webb, R. y Vulliamy, G. (1999). Managing curriculum policy changes: A comparative analysis of primary schools in England and Finland. *Journal of Education Policy*, 14(2), 117-137.
- Wray, M. y Houghton, A. (2019). Implementing disability policy in teaching and learning contexts—shop floor constructivism or street level bureaucracy? *Teaching in Higher Education*, 24(4), 510-526. doi:10.1080/13562517.2018.1491838.

Conclusiones

Las políticas públicas de juventud, como una herramienta gubernamental que genera acciones de intervención en espacios y poblaciones, requieren de una articulación entre los actores e instancias que participan en la construcción de decisiones frente a las realidades sociales. Es así que durante el proceso de implementación el papel que desempeñan los *street level bureaucracy*, como actores públicos en las casas de juventud, resulta siendo determinante para acercar a los jóvenes con los servicios institucionales que ofrece la Secretaría de Integración Social.

Estos espacios institucionales construyen identidades colectivas frente a las demandas juveniles que presentan cada una de las localidades de la ciudad, tomando en cuenta factores socioeconómicos diversos que están presentes en los territorios y hacen que los jóvenes sean estigmatizados por acciones territoriales históricas ajenas a sus intereses.

La política pública de juventud distrital como estrategia de visibilización de derechos y deberes ha permitido reivindicar en los jóvenes espacios culturales, deportivos

y teatrales consolidando identidades frente a la manera de entender el accionar estatal a través de exigencias propias de sus necesidades. Ser joven implica desafíos y retos sociales frente a las realidades que han sido por años construidos por actores, las casas de juventud resultan ser espacios de cohesión entre identidades individuales y colectivas que apuntan a fortalecer una configuración de lo que significa reivindicarse ante la ciudadanía y el Estado.

De esta manera, el texto hace un aporte a las diferentes reflexiones que se tienen sobre la política de juventud en Bogotá, teniendo en cuenta diversos actores como implementadores, beneficiarios y hacedores de política. Sin embargo, es necesario reconocer el distanciamiento y desarticulación entre los hacedores de políticas y los beneficiarios que impiden su adecuada implementación, pues muchas veces se establecen modelos que limitan y restringen las posibilidades de participación efectiva y la incidencia de los jóvenes en la solución de sus propias necesidades.

También logra identificar referentes prácticos de implementación, donde las casas de juventud se convierten en parte de la acción pública institucional, pues determinan muchos de los horizontes políticos de la ciudad. En este sentido, la comprensión de la política de juventud desde los contextos locales permite encontrar agendas, estrategias y actores que la dinamizan, otorgándole una legitimidad a las acciones institucionales que terminan siendo lineamientos para nuevas acciones sociales en los contextos juveniles, respondiendo a

dinámicas de interseccionalidad que hoy más que nunca pone retos a la institucionalidad pública.

A nivel teórico, se logra que la categoría de juventud sea un espacio de disputa epistemológica que genera conflictos en su interpretación debido a la amplitud de significados, no obstante, reconoce la diversidad de autores y teorías que han abordado la importancia del papel que desempeñan los jóvenes en la construcción de ciudadanías, así como ha permitido facilitar la emergencia de otras categorías, elementos de análisis y discursos que estigmatizan o desconocen las capacidades de los jóvenes.

Se muestra que el funcionamiento de la política pública de juventud en el caso de Bogotá tiene un fuerte componente normativo, que reconoce las instancias y los mecanismos de participación, pero que obvia la participación de actores históricamente excluidos, lo cual no permite comprender la relevancia de su agencia y de los contextos donde está siendo implementada. Comprender los marcos normativos asociados a las diferentes interpretaciones de la juventud y reconocer las diferentes prácticas y experiencias pueden potenciar generación de alternativas y otro tipo de políticas públicas que lleve a una participación inclusiva de todos los actores.

En este sentido, las experiencias significativas locales pueden ayudar a impulsar modelos de implementación *bottom-up* que aumenten la participación de diversos actores en diferentes contextos. Es decir, democratizar múltiples niveles y dimensiones de la

esfera pública para la participación y la incidencia política localmente.

A nivel institucional la política pública de juventud resulta del esfuerzo de diversas instituciones que han coordinado o dirigido el proceso a través del tiempo, tales como IDPAC, Secretaría de Integración Social, entre otros. Finalmente deben generarse espacios que reconozcan la diversidad del mundo juveniles que trasciendan la individualidad y la subjetividad hacia escenarios de intersubjetividad y acción colectiva, definiendo nuevas reexistencias y formas de ser en el mundo, más allá de las políticas públicas que se implementan y en ocasiones terminan siendo cortas a las necesidades de la realidad locales en el territorio.

Sobre los autores

Edwin Diomedes Jaime Ruiz

Candidato a Ph. D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sociólogo de la Universidad Santo Tomás. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás. Miembro del grupo de investigación Conflictos sociales, género y territorios. Línea de investigación Subjetividades, acción colectiva y transformación social. Miembro del grupo de trabajo Clacso: Juventudes e infancias: Acción colectiva, participación, políticas públicas y Estado.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7032-5981>

CORREO ELECTRÓNICO:

edwinjaime@usantotomas.edu.co

Dulfary Calderón Sánchez

Candidata a Ph. D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad

de Chile con Mención en Dirección Institucional. Miembro del grupo de investigación de Gobierno y Relaciones Internacionales (Gegri), profesora de tiempo completo, líder línea de investigación: Gobernabilidad e instituciones públicas y coordinadora general del Observatorio en Políticas Públicas Territoriales (Osepp) de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6783-155X>

CORREO ELECTRÓNICO:

dulfarycalderon@usantotomas.edu.co

Andrés Felipe Wienand Romero

Estudiante de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, integrante del semillero de investigación Eirene Latinoamérica y miembro del grupo de investigación Estudios Interdisciplinarios de la Sociedad y la Cultura.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1147-5688>

CORREO ELECTRÓNICO:

andreswienand@usantotomas.edu.co

Jennifer Katerinne González Alvarado

Estudiante de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, integrante del semillero de investigación

Eirene Latinoamérica y miembro del grupo de investigación Estudios Interdisciplinarios de la Sociedad y la Cultura.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0935-4115>

CORREO ELECTRÓNICO:

jennifergonzalez@usantotomas.edu.co

Mariajosé Gómez Barrero

Estudiante de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1100-3376>

CORREO ELECTRÓNICO:

mariajosegomez@usantotomas.edu.co

María Alejandra Pascagasa Usaqué

Estudiante de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, integrante del semillero de investigación Eirene Latinoamérica y miembro del grupo de investigación Estudios Interdisciplinarios de la Sociedad y la Cultura.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4218-9249>

CORREO ELECTRÓNICO:

mariapascagasa@usantotomas.edu.co

Valentina Puerto Villamizar

Estudiante de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, integrante del semillero de investigación Eirene Latinoamérica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6172-2451>

CORREO ELECTRÓNICO:

valentinapuerto@usantotomas.edu.co

Daniela Reyes Alfonso

Estudiante de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, integrante del semillero de investigación Eirene Latinoamérica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5619-7699>

CORREO ELECTRÓNICO:

daniela.reyesa@usantotomas.edu.co

Julián Bermúdez Otálora

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, integrante del semillero de investigación en Gestión y Políticas Públicas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8613-280X>

CORREO ELECTRÓNICO:

julian.bermudez@usantotomas.edu.co

Índice temático

A

Acción colectiva 17, 42, 152, 153
Acción pública 69, 77, 150
Actor formal 91, 97
Actor informal 88, 97
Actor social 66, 118, 142
Agencia 25, 27, 42, 51, 57, 127, 132,
144, 151

B

Bottom-up 77, 80, 112, 114, 151
Burócratas de calle 107, 120, 123,
125, 143

C

Casas de juventud 13, 14, 16, 17, 76,
107, 120, 125, 132, 133, 138, 139,
140, 145, 149, 150
Categoría social 35, 58, 59, 80
Comunidad 26, 32, 59, 81, 118,
133, 137
Consumo

D

Delincuencia 25, 33, 61, 62
Derechos 14, 20, 51, 61, 64, 65, 66,
71, 79, 81, 82, 94, 118, 119, 120,
136, 138, 142, 149
Derechos humanos 14, 66, 67,
80, 116
Dinámicas de poder 87, 97
Disputa 19, 21, 22, 24, 40, 49, 151

E

Epistémico(a) 23, 24, 57
Escolaridad 43, 98

G

Garbage can model 96, 99
Gasto 93, 94
Gestores locales 108, 116, 127, 131,
140, 141
Gobernabilidad 34, 80, 154
Gobernanza 60, 80

LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN BOGOTÁ

Grupo etario 19, 20, 21, 22, 25, 44, 47, 51, 58, 80, 116

Reconocimiento 47, 55, 59, 61, 62, 66, 78, 87, 91, 92, 109, 123, 134, 138, 143, 145

I

Implementadores locales 116, 118, 120, 138

Implementadores territoriales 16, 17, 107, 108, 112, 116, 123, 125, 132, 139, 141, 144

Individuo 22, 25, 57

Individualidad 22, 79, 152

Instancia institucional 72, 73

Instancia mixta 72, 73, 74

Instancia juvenil 73, 74

O

Organizaciones juveniles 35, 42, 109, 137, 139

P

Participación juvenil 16, 55, 56, 61, 79, 80

Participación social 56, 80

Participación política 56, 79, 83, 153

Población objetivo 36, 98, 102, 105

R

Racionalidad 22, 57, 89, 92, 94, 100, 111

Redes 97-101, 104, 106, 127, 143, 147

S

Ser joven 15, 24, 25, 26, 28, 51, 100, 119, 123, 124, 139, 150

Sociología 52, 55,,,,, 56, 58, 83, 84, 85, 153-156

Street level bureaucracy 16, 17, 107, 108, 112, 141, 144, 146, 147, 149

Sujeto 23, 24, 26, 27, 28, 31, 38, 39, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 60, 61, 64, 88, 91, 119, 120, 137, 142

T

Teoría sociológica 56, 80

Territorialización 120, 121

Toma de decisión 24, 31, 37, 39, 73, 77, 78, 79, 81, 87, 89, 92, 93, 96, 100, 112, 113, 114, 115, 119, 134, 135, 140

Top-down 76, 77, 112, 141

Tribalidad 23, 57, 58

Índice onomástico

A

Abramovay, M., 59, 84
Adorno, T., 22, 23, 52, 53, 57
Albacete, G., 59, 82
Alcaldía Mayor de Bogotá, 75, 82, 85

B

Bardach, E. 110, 114, 134, 145
Bendit, R., 26, 34, 35, 52
Benjamin, W., 23, 52, 57
Berman, P. 159
Bonvillani, A., 28, 32, 44, 52, 53
Bourdieu, P., 23, 48, 52, 57, 59, 83
Brattström, E. 108, 117, 132, 145

C

Calderón, D., 34, 52, 61, 83, 114,
115, 145, 146
Canto Chac, M., 77, 83
Chaboux, A., 24, 52
Chamboredon, J., 83

Chaparro, L., 79, 83
Chaves, M., 22, 53
Chevalier, T., 59, 83

D

De Boer, N. 107, 119, 120, 123, 125,
129, 130, 146
Departamento Administrativo
de Acción Comunal, 63, 64, 83
Duarte, C., 25, 53

E

Esteves, L., 59, 84

F

Ferrero, F. 32, 53

G

Giddens, A., 127, 146

H

Hedbidge, D., 53

LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD EN BOGOTÁ

Hellström, T., 108, 117, 132, 145

Hill, M.,

Horkheimer, M., 108, 135, 137, 138,
142, 146

Hunter, D. J., 134, 135, 146

Husen, T., 58, 83

I

Instituto Distrital de la
Participación y Acción
Comunal, 66, 84

J

Jaime, E., 61, 83, 114, 116

K

Krauskopf, D., 25, 53

L

Lipsky, M., 107, 108, 111, 112, 113,
116, 122, 126, 134, 136

M

McLaughlin, M., 146

Maffesoli, M., 23, 53

Marcuse, H., 23, 53, 57

May, P. J., 119, 125, 128, 129, 130, 146

Medina, G., 79, 84

Møller, M. Ø., 146

Muñoz, G., 78, 82, 84

O

Ordóñez-Matamoros, 33, 53

Ortiz, N., 42, 53

Observatorio Javeriano de
Juventud, 84

P

Passeron, J., 83

R

Restrepo, A., 47, 48, 54

Rodríguez, E., 37, 39, 40, 45, 54

Roth, A., 77, 85

S

Sabatier, P., 147

Secretaría Distrital de Planeación,
66, 78, 85

Secretaría Distrital de Integración
Social, 64, 65, 85, 99, 106

T

Tkachuk, C., 30, 31, 54

W

Webb, R., 136, 147

Wildavsky, A., 111, 147

Winter, S., 119, 125, 128, 129, 130, 146

Wray, M., 111, 115, 127, 136, 141, 147

COLEC-
CIÓN
440

SERIE
SOCIOLOGÍA

ESTA OBRA SE TERMINÓ DE
EDITAR EN DICIEMBRE DE
2020, A LOS 440 AÑOS DE LA
FUNDACIÓN DE LA UNIVERSIDAD
SANTO TOMÁS DE COLOMBIA

EDICIONES
USTA



SERIE
SOCIO-
LOGÍA



Cómo se desarrolló la implementación de la política pública de juventud en Bogotá a través de las casas de juventud en el periodo 2012-2017? De esta pregunta parten los análisis propuestos en *La política pública de juventud en Bogotá*. A la luz de la sociología y la politología, el texto aborda la política pública, como acción implementada por el Estado, y el impacto que tiene en los distintos actores implicados. En este contexto, las casas de juventud y la puesta en marcha de una política pública específica a través de ellas determinan el acceso a los derechos a la educación, la salud, la recreación y la vida digna, entre otros.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

