

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
ADOLESCENCIA Y JUVENTUD. UN APOORTE A LA PLANEACIÓN EN NARIÑO.**

**GLADYS YADIRA JÁCOME MORA
MARY ISABEL NOGUERA LARA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2014**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
ADOLESCENCIA Y JUVENTUD. UN APORTE A LA PLANEACIÓN EN NARIÑO**

**GLADYS YADIRA JÁCOME MORA
MARY ISABEL NOGUERA LARA**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Economista**

**ASESOR
ESP. RODRIGO FIGUEROA GUERRERO
Economista**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2014**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en este Trabajo de Grado son Responsabilidad de los autores.

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del honorable Concejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Agosto de 2014

AGRADECIMIENTOS

La vida nos pone en el lugar y en el momento oportuno, ella siempre tiene un objetivo, coincidentalmente hace algunos años el Colegio Ciudad de Pasto nos brindó las bases para alcanzar uno de nuestros mayores sueños, ser profesionales.

Hoy agradecemos a la Universidad de Nariño por convertirse en nuestro segundo hogar, porque nos dio las herramientas necesarias para continuar con nuestro proyecto de vida y cumplir una de nuestras principales metas, a través de la mejor carrera que pudimos escoger, Economía, quien nos ha enseñado siempre a trabajar desde, por y para la sociedad.

Lo anterior no hubiera sido posible sin profesores íntegros quienes además de replicarnos sus conocimientos siempre nos brindaron los instrumentos necesarios para construir pensamientos propios y así ir transformando nuestra visión del mundo, a cada uno de ellos gracias.

Al profesor Rodrigo Figueroa, un economista ejemplar que con su experiencia y sus valiosos conocimientos, hizo que cada una de sus palabras nos motivaran y guiaran no solo en la construcción de la presente investigación sino también en nuestro desempeño en el campo social.

Un agradecimiento especial a Bayron Paz por toda la motivación, las ideas y el apoyo en el desarrollo de la presente investigación, sin ninguna duda fuiste la pieza clave para ir construyendo el presente logro.

Agradecemos a las diferentes instituciones que fueron parte importante de nuestra investigación, a la Alcaldía de Pasto, Gobernación de Nariño, PNUD, AECID. Quienes promovieron y fortalecieron nuestro espíritu social.

A los jóvenes, gracias por convertirse en nuestra motivación, porque siempre hemos creído en que a partir ellos se logrará el municipio y departamento transformado que queremos.

A nuestros amigos de carrera, de trabajo y de la vida, los que han llegado para quedarse en nuestros corazones y de los que tendremos siempre recuerdos inolvidables, gracias especialmente a Dianita, Camilo, Diego, Neyer, y Richard.

Finalmente, gracias a la Fundación Visiones, quien se convierte en el resultado de nuestro proyecto social que comenzó hace algunos años y que ahora motiva no solo la presente investigación sino nuestro trabajo continuo que aporta al desarrollo social de la población.

DEDICATORIA

Cuando pienso en las motivaciones que he tenido en la construcción de cada una de estas páginas y en la búsqueda de mis sueños, indudablemente llegan a mí sentimientos de amor y gratitud hacia personas que han compartido grandes momentos conmigo y le han dado sentido a mi vida.

A mi mamá que siempre ha estado conmigo y a través del ejemplo, me ha inculcado valores como la humildad, el respeto, la lealtad, la responsabilidad y ante todo, el altruismo en cada una de sus actividades, que refleja el gran amor que brinda a su familia y a su trabajo comunitario.

A mi hermana Andrea y mi hermano Jonnathan, personas que admiro profundamente y a las cuales tengo mucho que agradecerles, han sido mi fortaleza y mis compañeros de vida, gracias por darme la mayor de las alegrías, ser tía.

A mis hermosos sobrinos Pipe, Samu y Nacho que llegaron a la familia a iluminar cada uno de nuestros días, gracias por sus sonrisas

A Bayron, es una fortuna haberlo encontrado en mi camino, nuestras experiencias compartidas son y serán siempre motivo de sonrisas; es la persona inteligente, humilde y soñadora que con su presencia, transforma la vida de las personas que lo rodean. Gracias por toda la felicidad que compartimos, es el reflejo del apoyo incondicional y el amor sincero.

A mis mejores amigas Dianita y Mary, con las que he aprendido grandes cosas en el ámbito profesional y personal, gracias por tantos momentos compartidos. Nunca olviden que son mujeres muy valiosas.

Mi amor hacia cada una de las personas que he mencionado es infinito.

Gladys Jácome Mora

“Las palabras nunca alcanzan cuando lo que hay que decir desborda el alma”

Julio Cortázar

DEDICATORIA

A Dios, por sus bendiciones y su infinito amor, por ser mi guía y fortaleza, el único conocedor de mi camino y el motivo de mi verdadera existencia.

A mis padres, por regalarme la vida, por enseñarme a dar los primeros pasos, acompañarme en cada etapa del camino, por ser mis confidentes y demostrarme siempre su apoyo y amor sincero, este logro es de los tres.

A mi familia, por siempre estar presentes en mis alegrías y tristezas, y un agradecimiento especial a mi Tía Sandra porque no se necesita que me recuerden que encontré en ti el calor de una madre cuando más lo necesite.

A Gladys, mi amiga y compañera, el motor del presente trabajo, por su apoyo incondicional, por que además de compartir la gratificante experiencia de descubrir nuestra carrera, descubrimos una bella amistad llena de sonrisas, locuras, regaños y preocupaciones y así como te dije hace muchos años en algún cumpleaños con la ayuda de Dios hasta viejitas juntas.

A mis amigos de Economía, por su valioso apoyo y los innumerables recuerdos de sonrisas y momentos compartidos.

A ti simplemente así, por descubrir junto a mi nuevos caminos en la vida.

Mary Isabel Noguera Lara

“Cada logro que valga la pena, grande o pequeño, tiene sus etapas de fracasos y triunfos; un comienzo, una lucha y una victoria”

Mahatma Gandhi

RESUMEN

La planeación se convierte en la herramienta utilizada en el ámbito público para desarrollar en el mediano y largo plazo los objetivos y actividades estratégicas de manera eficaz y eficiente, planteadas inicialmente en los planes de desarrollo y especialmente en políticas públicas poblacionales donde se enfoca inicialmente el contexto de la población y se identifican oportunamente necesidades y potencialidades que pueden ser trabajadas en actividades estratégicas para mejorar la situación inicial.

Sin embargo, el proceso de planeación estratégica para llegar a dicha situación final pasa por una serie de etapas que deben ser analizadas y evaluadas continuamente para garantizar la eficiencia del proceso, especialmente en la etapa de formulación donde se plantean las bases para una óptima ejecución. Así, en la presente investigación, a partir del análisis del proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto se pretende resaltar aspectos positivos y negativos de la formulación y dando la importancia que se merece a la evaluación, se construye finalmente, un instrumento que facilite esta función en las políticas públicas a nivel general.

ABSTRACT

Planning becomes the tool used in the public sector to develop in the medium and long term objectives and strategic activities effectively and efficiently, initially raised in development plans and especially in population public policy where the context focuses initially in population and promptly identifies needs and potentialities that can be worked on strategic activities to improve the initial situation.

However, the strategic planning process to reach this final situation involves a number of steps that must be analyzed and continuously evaluated to ensure process efficiency, especially in the formulation stage where is the foundation for optimum performance. Thus, in this research, based on the analysis of the process of formulation of Public Policy on Adolescents and Youth of the Department of Nariño and the Municipality of Pasto is intended to highlight positive and negative aspects of the formulation, and giving the importance that evaluation deserves is finally built an instrument to facilitate this function in public policy overall.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	19
1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	21
1.1 TITULO	21
1.2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	21
1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	21
1.4 DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA	23
1.5 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	25
1.5.1 PREGUNTA GENERAL	25
1.5.2 PREGUNTAS ESPECÍFICAS	25
1.6 OBJETIVOS	25
1.6.1 OBJETIVO GENERAL	25
1.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
1.7 JUSTIFICACIÓN	27
2. MARCO DE REFERENCIA	28
2.1 MARCO TEÓRICO	28
2.1.1 EL ESTADO Y SU INTERVENCIÓN EN LA SOCIEDAD	28
2.1.2 PLANEACIÓN	29
2.1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y JUVENTUD.	31
2.2 MARCO CONTEXTUAL	35
2.3 MARCO CONCEPTUAL	36

2.4 MARCO LEGAL	37
3. METODOLOGÍA	42
3.1 TIPO DE ESTUDIO	42
3.2 POBLACIÓN Y MUESTRA	42
3.3 DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS	43
3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	44
4. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y DEL MUNICIPIO DE PASTO	45
4.1 CONTEXTO DE ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE PROPICIA LA EXPERIENCIA Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRUCTURA DE LA DINÁMICA POBLACIONAL.	47
4.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE PROPICIA LA EXPERIENCIA Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA.	50
4.2.1 Nivel Departamental	50
4.2.2 Nivel Municipal	52
CATEGORÍAS: FORMULACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL.	52
4.2.3 Formación	52
4.2.4 ORGANIZACIÓN	55
4.2.5 Participación	58
4.2.7. Metodología	60
4.3 CATEGORÍAS	61
4.3.1 Formación	61
4.3.2 Organización	62

4.3.3 Participación	62
4.3.4 Metodología	65
5. ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y DEL MUNICIPIO DE PASTO EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN ESTRATEGICA	67
5.1 ESTRUCTURA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	69
5.2 DIAGNOSTICO	71
5.3 MISIÓN Y VISIÓN	72
5.3.1 Misión	72
5.3.2 Visión	73
5.4 EJES ESTRATEGICOS	73
5.5 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS	74
5.6 PLAN DE ACCIÓN	75
5.7 SISTEMAS DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	76
5.8 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y EL MUNICIPIO DE PASTO CON APLICACIÓN DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	77
5.8.1 Diagnostico interno y externo	78
5.8.1 Misión	80
5.8.2 Visión	84
5.8.4 Objetivos estratégicos	85
5.8.3 Plan de acción	88
5.8.4 Sistemas de control y seguimiento	92
6. PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, SUDSIDIARIEDAD Y COMPLEMENTARIEDAD EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA	

POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL MUNICIPIO DE PASTO Y DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	94
6.1 CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL	95
6.2 PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE PASTO.	96
6.3 PRINCIPIO DE CONCURRENCIA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE PASTO.	97
6.3.1 Formación	98
6.3.2 Organización	98
6.4 PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE PASTO.	99
7. PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	101
7.1 IDENTIFICACIÓN DE COMPONENTES NORMATIVOS O QUE CORRESPONDEN AL “DEBER SER DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA”.	103
7.2 CLASIFICACIÓN DE COMPONENTES NORMATIVOS.	103
7.3 DEFINICIÓN DE UN MECANISMO DE VALORACIÓN	104
7.4 CONSOLIDACIÓN FINAL DEL INSTRUMENTO DE VALORACIÓN	105
7.5 CONSOLIDACIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA	105
CONCLUSIONES	111
RECOMENDACIONES	113

BIBLIOGRAFIA

115

NETGRAFIA

118

LISTA DE GRAFICOS

Pág.

Gráfico 1. Categorías de análisis.	46
Gráfico 2. Escuela de Liderazgo Juvenil.	54
Gráfico 3. Subsistema Joven.	57
Gráfico 4. Del proceso de construcción: empoderamiento juvenil para la transformación social.....	60
Gráfico 5.Estructura Cabildo Joven	64
Gráfico 7. Estructura de la planeación estratégica	70

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Procedencia geográfica de la población estudiantil de pregrado de la Universidad de Nariño	48
Tabla 2. Diagnóstico de la realidad	71
Tabla 3. Misión y Visión	72
Tabla 4. Ejes Estratégicos	73
Tabla 5. Plan de Acción	75
Tabla 6. Sistemas de control, seguimiento y evaluación	76
Tabla 7. Diagnostico interno y externo	79
Tabla 8. Misión	80
Tabla 9. Visión	84
Tabla 10. Objetivos estratégicos	86
Tabla 11. Plan de acción	88
Tabla 12. Sistemas de control y seguimiento	92
Tabla 13. Ventajas e inconvenientes de los métodos cualitativos vs cuantitativos.	102
Tabla 14. Identificación de componentes normativos o que corresponden al “deber ser del proceso de formulación de la política	106
Tabla 15. Clasificación de componentes normativos	107
Tabla 16. Consolidación final del instrumento de valoración	109

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Lista de chequeo, evaluación de procesos de formulación de Políticas Publicas Poblacionales.....	120

INTRODUCCIÓN

La necesidad de planeación creció a medida que se profundizó el carácter social de producción y la colectivización de los medios de producción, pues se requiere de una organización que administre dichos factores en pro del bienestar de toda la comunidad, sin embargo, muchos pensadores plantean que la planeación se ha utilizado implícitamente en las actividades de los seres humanos por el simple hecho de ser racionales; se planea desde el desarrollo de una empresa hasta el de un país.

La planeación es un proceso que permite configurar escenarios en el mediano y largo plazo, es decir, permite plantearse unos objetivos y los medios efectivos para alcanzarlos.

En Colombia, inicia la planeación, debido a la necesidad de promover el desarrollo, por lo tanto, se convierte en una herramienta que optimiza la acción del Estado a través de la formulación de políticas públicas, entendidas como un conjunto de decisiones que toma el gobierno, surgen de una necesidad o de una oportunidad e involucran varios actores.

Santiago Arroyave Álzate menciona que las políticas públicas son “un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas”¹.

A pesar de que la planeación cuenta con poder constitucional, el Estado no le ha dado la importancia que merece, por lo general, los procesos de planeación aplicados en las entidades territoriales se han caracterizado por su deficiente rigurosidad en la etapa de formulación, porque no se ha realizado el seguimiento y evaluación necesaria antes de la etapa de ejecución.

Por su parte, las tendencias demográficas están dando un giro a las políticas públicas y planteando nuevos desafíos; gracias al denominado Bono Demográfico, los jóvenes se han convertido en un importante grupo poblacional porque representan una oportunidad de desarrollo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación, realiza un aporte a la planeación que se desarrolla en el departamento de Nariño, mediante el análisis del proceso de formulación de la política pública de adolescencia y juventud; se realiza un análisis exhaustivo de las dos políticas públicas, inicialmente por

¹ARROYAVE ALZATE, Santiago. Políticas públicas en Colombia, insuficiencias y desafíos. En: Revista FORUM [online]. Agosto, 2012. v. 1, n. 1, p. 95-111. [citado 13, enero, 2014]. Disponible en: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>>. 96p.

separado y luego a manera de análisis comparativo; esto con el fin de resaltar la importancia del seguimiento y la evaluación en la etapa de formulación de las políticas. Además, como aporte a la planeación, se propone una estrategia metodológica para la evaluación del proceso de formulación de las políticas públicas en general.

Para tal propósito fue relevante la experiencia que tienen las investigadoras en planeación y específicamente en el tema de juventud, por haber participado del proceso de formulación de la política pública de adolescencia y juventud municipal aprobada en noviembre del 2011 y de la departamental aprobada en Mayo del mismo año, además, es importante tener en cuenta que son parte del subsistema joven, a través del proceso organizativo que nace en el marco de la formulación de la política y actualmente, está activo dinamizando su ejecución (mesas municipales, subregionales y mesa departamental de juventud).

El desarrollo de la investigación se divide en cuatro partes, la primera se denomina Marco General de la Investigación, aquí se encuentra el problema, su descripción y diagnóstico, así como los objetivos planteados y el por qué estudiar este tema; en la segunda parte se encuentran los marcos de referencia, el marco teórico que abarca las grandes e importantes teorías que han estudiado el problema, el marco contextual que describe el lugar donde se desarrolla el problema, el marco conceptual que define conceptos indispensables que permiten comprender el desarrollo de la investigación y el marco legal que brinda un soporte legal, pertinente y que sustenta su desarrollo; en la tercera parte se describe la metodología y finalmente, en la cuarta parte se encuentra el desarrollo de los cuatro objetivos con sus respectivas conclusiones y recomendaciones.

1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 TITULO

Análisis del proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud. Un aporte a la planeación en Nariño.

1.2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Los procesos de planeación aplicados en las entidades territoriales se han caracterizado por su deficiente rigurosidad en la etapa de formulación; especialmente, por la ausencia de control y evaluación a esta importante fase.

Específicamente, los procesos de formulación de las Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto merecen ser analizados en aras de comprobar su pertinencia e integralidad; esto con el fin de proponer las recomendaciones y ajustes necesarios para administrar el riesgo en las posteriores etapas del ciclo de planeación, mejorando así, las perspectivas de cumplimiento de los objetivos establecidos.

1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La planeación es una herramienta fundamental para alcanzar las metas de bienestar planteadas por el Estado; en síntesis, es el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo a la dirección de la voluntad consciente de la sociedad organizada².

El caso particular de Colombia demuestra que con la Constitución Política de 1991 y la descentralización política, fiscal y administrativa promulgada a partir de ella, se reforzaron los procesos de planeación en las entidades territoriales, asignando nuevas competencias y, a la vez, promoviendo cierto margen de autonomía en las posibilidades de dirección y ejecución del desarrollo local. No obstante, las observaciones generales indican que, con frecuencia, estos procesos se han caracterizado por la presencia de una resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas³.

² LANGE, Oskar. Papel de la planeación en la economía socialista. México D.F.: Fondo de cultura económica, 1988. 21p.

³ MEDELLIN, Pedro. La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: Cepal, 2004. 7 p.

Los obstáculos para realizar procesos adecuados y rigurosos de planeación en las entidades territoriales inician por reconocer que la descentralización fue más acelerada en la asignación de competencias que de recursos. Sin duda, este hecho ha generado serios problemas de gestión y financiamiento para cumplir con procesos integrales de formulación y evaluación de políticas públicas, incrementando con ello, las posibilidades de presentar sesgos en la ejecución y, por tanto, en la disminución del impacto sobre la población objetivo.

De otra parte, el contexto de planeación territorial ha generado relaciones que consisten en la disociación de los sujetos involucrados en el proceso; específicamente, la caracterización de la sociedad como demandante y el Estado como oferente que responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad. Esta acción de exclusión de la población objetivo produce como resultado la formulación de iniciativas altamente parciales que aíslan los fines propuestos del contexto donde se pretenden aplicar, reafirmando la incapacidad de descifrar de manera efectiva tanto los problemas que se pretende solucionar⁴, como la población que se propone impactar.

Como es posible observar, son varias las causas que impiden la generación de procesos adecuados de planeación en las entidades territoriales. Sin embargo, sobresale especialmente el hecho de que los procesos de formulación de políticas públicas en las entidades territoriales se caracterizan por no presentar estrategias claras de control y análisis al resultado de dichos procesos.

Lo anterior determina la necesidad de realizar análisis y valoraciones que comprueben la pertinencia e integralidad de la formulación de políticas públicas, a fin de incrementar la efectividad de sus ejecuciones.

La reciente formulación de políticas públicas de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño de una parte, y del Municipio de Pasto por otra, no han sido ajenas a la influencia del contexto en los procesos de planeación que se ha determinado en las diferentes entidades territoriales del país y son susceptibles a presentar los problemas que aquí se han descrito.

En principio, cabe anotar que las políticas públicas de juventud encaminadas a establecer estrategias de desarrollo para los jóvenes se han realizado como respuesta a un posicionamiento generalizado de estos tópicos en las distintas agendas sociales⁵, debido a las complejidades que envuelven a este grupo poblacional. Tal importancia incrementa la necesidad de realizar análisis y evaluaciones a los procesos de formulación a dichas políticas públicas, con el ánimo de responder a una serie de cuestionamientos sobre las posibilidades que

⁴ ARROYAVE ALZATE, Santiago. Óp. cit. 97p.

⁵ ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. Diez años de políticas de juventud: Análisis y perspectivas [online]. 1 ed. Madrid: OIJ, 2002. [citado 15, junio, 2013]. Disponible en: <http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/doc1235043182.pdf>. 4 p.

tienen estos procesos para cumplir con los criterios de pertinencia e integralidad que se determinen.

1.4 DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

Los procesos de planeación en Colombia han tomado tal relevancia, que su reglamentación se ha elevado al nivel jerárquico constitucional, autorizando y legitimando estos procesos tanto a nivel nacional, como territorial.

Específicamente, en el periodo analizado por la presente investigación, la Juventud en Colombia estuvo regulada por la Ley 375 de 1997⁶, también conocida como Ley de Juventud, con la cual se proponía una estrategia de articulación entre actores interesados en el tema de juventud, a través de la creación del Sistema Nacional de Juventud y se establecían lineamientos generales para la formulación de políticas públicas dirigidas a adolescentes y jóvenes a nivel municipal, departamental y nacional.

En el marco de esta ley, el Departamento de Nariño cuenta con una Política Pública de Adolescencia y Juventud aprobada mediante la ordenanza 011 del 31 de Mayo del 2011, la cual, es el resultado de un proceso participativo que tiene en cuenta las condiciones políticas, ambientales, sociales y económicas en las que se encuentran los jóvenes del departamento. En su proceso de formulación se involucraron diferentes entidades desde lo público y lo privado hasta la cooperación internacional, además de contar con la participación de más de 2000 jóvenes.

En la capital de Nariño, el 28 de Noviembre del 2011 se aprueba mediante acuerdo 026 la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto, su formulación se desarrolló en diferentes etapas a partir del levantamiento de un documento diagnóstico que identificó la situación actual de la población objetivo y su entorno. Desde el enfoque poblacional, se analizó la relación que tienen los adolescentes y jóvenes con las cuatro dinámicas del desarrollo (poblacional, ambiental, social y económica), lo cual llevo a la creación de cuatro objetivos estratégicos que orientan la formulación de los planes y programas dirigidos a los adolescentes y jóvenes del municipio.

A pesar de que lo anterior representa un gran avance para este grupo poblacional, es importante resaltar que la planeación contempla diferentes etapas necesarias para alcanzar el objetivo de la política y el desarrollo integral de adolescentes, jóvenes y sus familias, es decir, no es suficiente cumplir con la primera etapa (formulación), sino que además es necesaria la evaluación continua para determinar la pertinencia de los resultados del proceso y continuar con las

⁶ Derogada por el Estatuto de ciudadanía juvenil: Ley 1622 del 2013.

siguientes etapas de la planeación. Las políticas públicas de adolescencia y juventud del Municipio de Pasto y del Departamento de Nariño, fueron formuladas desde el año 2009 y aprobadas en el año 2011, sin embargo, no han sido analizadas ni evaluadas antes, para determinar la pertinencia e integralidad de su formulación y comenzar con su ejecución.

Actualmente, las administraciones departamental y municipal se encuentran en un proceso de revisión y actualización de la Política Pública de Adolescencia y Juventud, teniendo en cuenta que el 29 de abril de 2013, el presidente Juan Manuel Santos sancionó una nueva ley, por medio de la cual, se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que además de garantizar a los adolescentes y jóvenes el ejercicio de sus derechos y establecer la obligatoriedad de la formulación y la adopción de políticas públicas, establece que “en donde hubiere política pública de juventud aprobada se deberá revisar y actualizar desde un enfoque que permita establecer de manera diferencial las acciones de política pública e inversión social para la garantía de los derechos de los jóvenes”⁷.

⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1622 (29, abril, 2013). Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se establecen otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá, 2013. 13 p.

1.5 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.5.1 Pregunta general

- ¿Cómo se desarrolló el proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto?

1.5.2 Preguntas específicas

- ¿Qué características tiene el proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud en el Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto?
- ¿Cuál es la importancia de los principios estratégicos y de la estructura de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto?
- ¿Cómo se relaciona la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto con la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño?
- ¿Qué metodología se puede utilizar para la evaluación del proceso de formulación de las políticas públicas?

1.6 OBJETIVOS

1.6.1 Objetivo general

- Analizar el proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto. Periodo 2009-2011.

1.6.2 Objetivos específicos

- Determinar las características del proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto.
- Analizar la estructura de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto en el marco de la Planeación estratégica.

- Estructurar un proceso de coordinación, subsidiariedad y complementariedad entre la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto y la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño.
- Proponer una estrategia metodológica para la evaluación del proceso de formulación de las políticas públicas.

1.7 JUSTIFICACIÓN

La economía es considerada una ciencia social, por lo tanto, debe estar en la capacidad de brindar alternativas de solución a los problemas que se presentan en la población. El economista Hermann Max plantea que “La ciencia de la Economía solo merece ser considerada como tal, si con sus investigaciones y conclusiones que de ella saca, ayuda a los hombres tanto en su existencia individual como colectiva a mejorar y perfeccionar cada vez más los medios y métodos de que se valen para alcanzar la satisfacción de sus necesidades económicas”⁸.

Actualmente, los economistas desarrollan diversas herramientas, entre ellas la planeación, que permiten, en el sector privado, generar empresas exitosas y en el sector público, hacer eficiente y eficaz el papel del estado a través de la formulación de políticas públicas; por lo tanto, la presente investigación busca hacerle un aporte a la planeación, rescatando el papel de la evaluación en la etapa de formulación de las políticas públicas, es decir, uno de sus propósitos es resaltar la importancia que tiene la evaluación para la posterior ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.

En el departamento de Nariño, en los últimos años, se ha evidenciado el interés de aprovechar el bono demográfico por el que se está atravesando y trabajar por los jóvenes, considerándolos un grupo estratégico porque son un porcentaje representativo en la población⁹ y cuentan con potencialidades y capacidades que le aporta al desarrollo de la región.

Teniendo en cuenta el enfoque regional que tiene el perfil profesional de los economistas egresados de la Universidad de Nariño¹⁰, la importancia de su intervención en la planeación y el avanzado proceso de jóvenes que existe en Nariño, la presente investigación se centra en analizar la formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto y el Departamento de Nariño, para proponer una estrategia metodológica que evidencie la importancia de la evaluación en la etapa de formulación y motive a los formuladores de política pública a realizarla antes de comenzar la etapa de ejecución y optimizar su acción.

⁸ MAX, Hermann. Investigación Económica: Su metodología y técnica. 2 ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1981. 6 p.

⁹ En Nariño, los jóvenes representan el 29% de la población, según cifras de 2012.

¹⁰ UNIVERSIDAD DE NARIÑO; FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS. Perfil Profesional [online]. Pasto: Udenar, 2013. [Citado 13, agosto, 2013]. Disponible en: <<http://pregrado.udenar.edu.co/?p=134>>

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO TEÓRICO

2.1.1 El estado y su intervención en la sociedad. Las diferentes posturas sobre el papel del estado en la sociedad, el mercado y más adelante la aplicación de la planeación y políticas públicas en los países, promovieron la implementación de modelos y la adaptación o transformación de las teorías al contexto que se iría presentando.

El estado en el transcurso de la historia ha fortalecido su papel dentro de la sociedad y se ha constituido en un agente fundamental para el desarrollo, como se evidencia en el documento "Gobierno y Políticas Públicas"¹¹ su origen tiene lugar a partir de tres necesidades, la primera plantea que el Estado surge por la inseguridad presente en la comunidad y hace referencia a la necesidad de protección que actualmente es una de sus principales funciones; la segunda es la necesidad de estabilidad encaminada a la preservación del orden que garantice una sana convivencia y la tercera se denomina necesidad de normatividad en donde se busca regular a través de una serie de normas el comportamiento de los individuos.

Desde el siglo XVIII hasta la Primera Guerra Mundial, dominó el liberalismo económico planteado por Adam Smith, partidario del libre funcionamiento del mercado y la no intervención del Estado según el lema "*Laissez-faire, laissez-passer*" que significa dejar hacer, dejar pasar. Sin embargo, a pesar del dominio ideológico del liberalismo económico, el Estado desempeñó un papel en la economía, interviniendo principalmente en el orden social, garantizando la libertad para realizar contratos y la propiedad privada de los medios de producción.

Por su parte la teoría socialista con sus principales exponentes Carlos Marx, Federico Engels y Lenin, consideran que el estado se involucra en la sociedad cuando aparece la propiedad privada de los medios de producción, la división social del trabajo y la lucha de clases con el fin de que este organismo intervenga a través de la normatividad.

El economista Jhon Maynard Keynes critica los fundamentos planteados por las teorías clásicas y propone un intervencionismo moderado que debe ser entendido como la actuación del estado sobre las grandes líneas de la economía, sin confundirlo con un estatismo total, el estado es neutral y no debe asumir la propiedad de los medios de producción porque complementa la actividad del

¹¹ JIMENEZ, Guillermo; RAMIREZ, Cesar Alejandro. Gobierno y Políticas Públicas.1 ed. Bogotá: ESAP. 2008. 22 p.

sector privado. Es así, como a partir de Keynes y de la crisis económica de 1929 se profundiza en un estado de bienestar para los países, definido como “un conjunto de actividades, medidas y normas a las que recurre el poder estatal con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos”¹², con el estado de bienestar se pretende dinamizar la demanda, reactivar la economía y proporcionar una estabilidad social a través del incremento del gasto público, las transferencias y reducción de los impuestos.

2.1.2 Planeación. La planeación se ubica como un instrumento que permite construir el camino que lleva al cumplimiento de determinados objetivos y metas que dan solución a las necesidades y reducen la incertidumbre, pues gracias a la planeación se da solución a problemas sociales, económicos, políticos, ambientales, entre otros y así mismo se puede prever situaciones de riesgo y eventualidades que puedan ocurrir en el futuro.

Es así como a lo largo de la historia, se evidencian diversos tipos de planeación en donde se encuentran diferentes posturas ideológicas y perspectivas que brindan alternativas de solución a los diferentes problemas.

Según la teoría socialista, la necesidad de la planeación crece a medida que se profundizó el carácter social de producción y la colectivización de los medios de producción, pues se requiere de una organización que administre dichos factores en pro del bienestar de toda la comunidad. Sin embargo, con el paso del tiempo la planeación se encaminó a las exigencias del mercado y al proceso de extensión del capitalismo, tomándola como única forma posible de producción para lograr el éxito y el crecimiento económico de los países.

Para el caso latinoamericano esta última situación no fue la excepción, ya que sus países adoptaron rápidamente la forma de planear en base al capitalismo y sus necesidades; por su parte, los gobiernos de turno comienzan a olvidar la tarea de realizar y proponer una planeación propia que beneficie al conjunto de la sociedad, pasando a implementar la planeación que se viene dando en otros países, en especial, en los desarrollados, sin entender que las diferencias sustanciales de las regiones determinan las estrategias y los métodos sobre los cuales se elaboran procesos de planeación, presentando diferencias de un país a otro. Al respecto, se infiere que “muchos países se dieron a importar planes sofisticados y estereotipados en otros países de mayor desarrollo, bastante apartados de las condiciones del medio donde se implementan”¹³.

¹²BARROZO GONZALES, María; CASTRO VADILLO, Nelly Julia. Estado del bienestar y crisis económica: Una revisión bibliográfica[online].OIJ, 2002. [citado 7, febrero, 2013]. Disponible en:<<http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>>. 10 p.

¹³ MARTINEZ BETANCOURT, Jesús. Teoría de la planeación económica nacional en Colombia. 1 ed. Pasto: Universidad de Nariño.1996. 14 p.

Es así, como la planeación sigue su curso junto con el capitalismo, la propiedad privada y los cambios en el entorno y se empiezan a postular diferentes alternativas de planeación que procuran mejorar su concepción, convirtiéndose en la base sobre la cual se pretende dar solución a los diferentes problemas, ubicándose como herramienta del estado y de la sociedad. Como es evidente “para cumplir con sus funciones, la planeación necesita elementos metodológicos: una función objetivo, un diagnóstico, instrumentos técnicos y mecanismos de decisión”¹⁴.

Lo anterior, se ve reflejado en las diferentes formas de intervención del gobierno, es por esto que existe para la teoría socialista la *planeación normativa* en donde se construyen escenarios para contar con estrategias de acción y se caracteriza por plasmarse en leyes y acuerdos que se convierten en obligatoriedad.

En contraposición, se encuentra la teoría keynesiana que, con su intervencionismo moderado, aplica *planeaciones de tipo indicativo*, que se convierten en orientadoras y opcionales.

Finalmente, se destaca la *planeación participativa*, la cual se convierte en una aplicación de una teoría Keynesiana transformada en donde se implanta en las sociedades el término democracia. La planeación participativa involucra en la construcción del plan el entorno, el diagnóstico de la sociedad y fundamentalmente se subraya porque es incluyente, es decir, todos los ámbitos de la comunidad trabajan en la elaboración del plan, esto da a entender que:

La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas¹⁵.

¹⁴ JIMENEZ, Manuel. El consejo de política económica y social y la planeación en Colombia. En: Seminario, planeación y finanzas públicas. Bogotá: Unad. [citado 27, mayo, 2013]. Disponible en: <<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/Consejo%20de%20politica%20economica%20y%20social.pdf>>. 8 p.

¹⁵ GONZALES, Esperanza; VELÁSQUEZ, Fabio. ¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA? 1 ed. Bogotá: Fundación Corona. 2003. 21 p.

2.1.3 Políticas públicas y juventud.

- Definición de Políticas Públicas

El gobierno ha incorporado con la planeación diversas estrategias y mecanismos de acción para los diferentes sectores y grupos poblacionales, es así como surgen en el contexto nacional, departamental y municipal las políticas públicas que se imponen como directriz para abordar las diferentes prioridades del sector público en el país, este concepto ha sido definido por varios autores, así Santiago Arroyave Álzate menciona que las políticas públicas son “un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas”¹⁶.

Alejo Vargas hace una diferenciación entre las concepciones que se presentan de política pública mencionando que “no es igual a la ley o a la norma, como tienden a considerarlo a veces los colegas abogados; la norma es el mecanismo a través del cual la *decisión* previamente tomada se formaliza jurídicamente. Tampoco es exclusivamente la política económica, como tienden a considerarlo los economistas; la política pública es más que esto.”¹⁷ Teniendo en cuenta lo anterior, el autor define la política pública como “un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales. Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la decisión problemática y actores involucrados con la misma.”¹⁸

Por su parte Según André-Noel y RothDeubel políticas públicas son “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”¹⁹. Al respecto también encontramos a Raúl Velásquez Gavilanes quien ha propuesto el concepto de política pública como un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar ó prevenir una situación definida como

¹⁶ ARROYAVE ALZATE, Op. cit., 96 p.

¹⁷ VARGAS, Alejo. El estado y las políticas públicas. 1 ed. Almodena editores.1999. 57 p.

¹⁸ Ibíd. 58 p.

¹⁹ ROTH DEUBEL André Noel. Introducción para el análisis de las políticas públicas.[online]. Popayán: Universidad del Valle, 2002. [citado 8, marzo, 2013]. Disponible en <[http://cuadernosadm.univalle.edu.co/Articulos/30-Cuadernos_de_Administracion_\(Diciembre-2003\)/30-\(05\)_Introduccion_para_el_analisis_de_las_politicas_publicas_\(Andre-Noel_Roth_Deubel\).pdf](http://cuadernosadm.univalle.edu.co/Articulos/30-Cuadernos_de_Administracion_(Diciembre-2003)/30-(05)_Introduccion_para_el_analisis_de_las_politicas_publicas_(Andre-Noel_Roth_Deubel).pdf)>. 117 p.

problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”²⁰

- Ciclo de la Política Pública

Las políticas públicas se desarrollan a través de diferentes fases o etapas que conforman su ciclo, a pesar de que estas etapas no son necesariamente consecutivas, son fases profundamente relacionadas e interdependientes encaminadas a contar con una política pública eficiente y eficaz, Alejo Vargas²¹ identifica cuatro momentos:

El primero consiste en el inicio o surgimiento de la política, hace referencia al momento en el que un problema social transita hacia una situación socialmente problemática percibida por la sociedad y el Estado, sin embargo, consideramos que no solamente nace por un problema social, sino también, por una oportunidad identificada; en el caso de Pasto y Nariño por el bono demográfico.

El segundo momento es la formulación, abarca un conjunto de decisiones tomadas a partir del análisis de los problemas sociales, identificación del problema central, elaboración de la línea de base, definición de la población objetivo, estudio de oferta y la demanda, análisis del contexto (geográfico, demográfico, socioeconómico, sociocultural, legal y financiero), identificación de actores y grupos relevantes, análisis de causas y efectos, identificación de medios y fines, y finalmente determinación de áreas de intervención, además, en esta etapa se definen los objetivos y metas de impacto, en síntesis, se elabora la intencionalidad de la política.

Como tercer momento se encuentra la ejecución o implementación de la política, aquí se materializan las decisiones u objetivos planteados en la etapa anterior, se involucra a instituciones estatales, sector privado, ciudadanía y organizaciones no gubernamentales, implica que unos sectores sociales reciban beneficios y otros probablemente no, lo que genera presiones a la administración pública.

Por último, la etapa de evaluación es transversal a las fases antes mencionadas, se valoran los resultados, efectos e impactos de la política pública, se la utiliza para introducir correcciones a la formulación o para aprender, como experiencia para posteriores gestiones públicas, es decir, la evaluación se convierte en un proceso formativo.

Existen otros autores que complementan estas etapas, tal es el caso de Santiago Arroyave Alzate quien complementa la fase de formulación y resalta su importancia, porque es donde “se empodera a las comunidades y se

²⁰VELÁSQUEZ GAVILANES, Rael. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá: Universidad del Rosario. 2009. p. 167,168.

²¹ VARGAS, Op. cit.,73 p.

descentralizan las funciones, de la administración pública a grupos de interés, lo cual permite la vinculación de las sociedades tradicionalmente excluidas, como es el caso de las minorías, en la formulación de las políticas que buscan responder a sus demandas, partiendo del supuesto de que “nadie sabe más sobre el problema que el afectado”²². Además, cabe resaltar que para el autor la evaluación se realiza de forma paralela a todas las etapas y se logra resaltar dos momentos importantes: la evaluación ex ante que se realiza en la identificación de las necesidades o, definiendo la factibilidad de la política y la evaluación ex post, la cual, se realiza cuando ya se han ejecutado los programas y proyectos de la política pública, para determinar su nivel de impacto en la sociedad y elaborar resultados que permitan dar a conocer el cumplimiento de los objetivos.

Es importante resaltar que los diferentes autores defienden la concepción sobre la participación de la sociedad en el proceso de elaboración de la política pública, ya que sobre esta recae la política, sus resultados y efectos, por lo tanto promover la inclusión social de todos los grupos y sectores poblacionales es una tarea fundamental del Estado y de diferentes organizaciones que pretenden contribuir con el proceso, es consecuente que desde los organismos gubernamentales y no gubernamentales se generen concesos entre todos los actores involucrados durante el proceso de la política pública, para lo cual, se requieren espacios de discusión, encuentros y mecanismos efectivos.

- Tipos de política pública

En el transcurso del tiempo se han elaborado diferentes tipos de políticas públicas requeridas para dar solución y respuesta a los objetivos y propuestas presentados por el estado y la sociedad, es así como cabe destacar la clasificación que se elabora en el documento las políticas públicas en Colombia, insuficiencias y desafíos²³, entre las que se presentan:

De acuerdo con el campo de acción se pueden encontrar las políticas públicas económicas haciendo referencia a las que contribuyen al crecimiento económico, el fortalecimiento de la empresa, distribución de bienes y servicios, entre otras.

Por su parte, las políticas públicas sociales buscan el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través de la validación de derechos sociales y económicos, contribuyendo a la protección de los sectores más vulnerables, estas también se elaboran para reducir la pobreza, mejorar la redistribución, trabajan por la inclusión social y el incremento de las oportunidades.

A su vez, las anteriores políticas pueden ser generales cuando su incidencia es para el conjunto de la sociedad, como políticas monetarias, cambiarias, entre otras, y las políticas poblacionales que se diseñan a grupos específicos de la

²²ARROYAVE ALZATE, Op. Cit., 103 p.

²³ Ibíd. 98 p.

población, haciendo más efectiva su incidencia como de infancia, adolescencia y juventud, género, diversidad sexual, desplazamiento, discapacidad, etnias, entre otras. Estas políticas poblacionales contribuyen a realizar un diagnóstico particular del contexto y las necesidades de un grupo específico de la población, logrando una mejor propuesta de desarrollo en comparación a las políticas generales. Según Ernesto Rodríguez²⁴, las políticas públicas poblacionales son importantes porque no solo ocupan las dimensiones sectoriales como por ejemplo la natalidad, mortalidad, sino que además articulan las diferentes fases del ciclo de la vida de las personas como niñez, juventud y tercera edad, así se logra responder más fácilmente con políticas específicas y de acuerdo a su enfoque garantizar los mayores y mejores impactos en cada caso particular.

- Juventud

Cuando se habla de Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud, es importante resaltar que los jóvenes son un grupo poblacional importante y representativo en la sociedad, tienen un papel significativo porque a partir de sus potencialidades son considerados actores estratégicos en el desarrollo de los países. Al respecto, Ernesto Rodríguez manifiesta que “La primera gran oportunidad por analizar, está dada en el denominado ‘bono’ o ‘dividendo’ demográfico, cuyas implicaciones conviene profundizar, recordando que más allá de los términos, lo que se pretende destacar es que las tendencias demográficas pasadas, presentes y futuras, están brindando una gran oportunidad al desarrollo”²⁵

Sin embargo, en los últimos años, este grupo poblacional ha sido evidentemente marginado, porque se lo ha estigmatizado como problema social, Jimmy Viera plantea que “uno de los problemas que ha estado presente en el diseño del plan de juventud ha sido la manera como se ha percibido el mundo juvenil por parte de algunas de las administraciones locales: de modo tangencial, reticente, negativo y sólo a partir de las carencias, drogas, alcoholismo, delincuencia, sin considerar las potencialidades de los jóvenes, su especificidad, su identidad, desconociendo su papel como actores sociales de desarrollo”²⁶.

Es importante resaltar que la lógica del ser humano debe entenderse a través del conocimiento de sus necesidades, ya que estas ubican a la persona en la posibilidad de superación, es decir, las necesidades no deben limitarse a las carencias, sino también a las oportunidades, Max Neef plantea que "las necesidades revelan de la manera más apremiante el ser de las personas, ya que

²⁴RODRIGUEZ, Ernesto. Políticas públicas de juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. UNICEF. 2002. [citado 12, marzo, 2013]. Disponible en<<http://www.unicef.org/colombia/pdf/PoliticasyJuv2.pdf>>90 p.

²⁵ Ibíd. 90 p.

²⁶VIERA, Jimmy. Casas de la Juventud en Santafé de Bogotá, Consejería Social para Bogotá, Bogotá 1994. Citado por: SERRATO AMAYA, Jose F., et al. Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política. Bogotá: Universidad Central. 2002.76 p.

aquel se hace palpable a través de estas en su doble condición existencial: como carencia y potencialidad"²⁷

En este sentido, Max Neef ha propuesto un enfoque del desarrollo "a escala humana", que se caracteriza por "permitir elevar más la calidad de vida de las personas, la que a su vez estará en función de las oportunidades que tenga cada uno de los sujetos para satisfacer de manera adecuada sus necesidades humanas fundamentales"²⁸ Aquí radica la importancia de formular políticas públicas para jóvenes.

2.2 MARCO CONTEXTUAL

El *Departamento de Nariño* se encuentra localizado en el extremo suroccidental de Colombia, "limita al norte con el Departamento del Cauca, al sur con la República del Ecuador, al oriente con el Departamento de Putumayo y al occidente con el océano Pacífico"²⁹, tiene una extensión territorial de 33.268 km²³⁰, "correspondiente al 2.9% del territorio nacional"³¹; la población estimada para 2012 según datos de proyección del DANE es de 1'680.795 habitantes³², es importante destacar que en el año 2010, la población adolescente y joven conforma un significativo 28% respecto de la población total del departamento de Nariño, es decir que más de la cuarta parte de la población nariñense está integrada por jóvenes y adolescentes que están entre los 12 y los 26 años de edad, esta cifra es bastante representativa, de aquí el interés por enfocar la investigación en este grupo poblacional.

El Departamento cuenta con 64 municipios, su capital es el Municipio de Pasto, el cual tiene una extensión territorial de 1.181 km² de superficie, la población estimada para 2012 según datos de proyección del DANE es de 423.217 habitantes.³³ En el aspecto político, es la Alcaldía quien alberga la rama del poder ejecutivo de la ciudad que recae sobre la figura del alcalde, quien tiene un mandato durante cuatro años y opera conjuntamente con el poder legislativo de la ciudad. Por su parte el área urbana se divide en 12 comunas y el área rural en 17 corregimientos.

²⁷MAX NEEF, Manfred. Segunda Parte. Desarrollo y necesidades. Chile 1986. 4p.

²⁸Ibid. 4 p.

²⁹VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. Economía del Departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico. [online]. Cartagena: Banco de la República. 2007. [citado 15, abril, 2013]. Disponible en: <<http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-87.pdf>>.13 p.

³⁰GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Historia. Colombia.[online]. Nariño. 2012. [citado 02, abril, 2013]. Disponible en: <<http://www.narino.gov.co/index.php/nuestro-departamento/historia>>

³¹VILORIA DE LA HOZ. Op. Cit. 14 p.

³²DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, DANE.Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020.[online].[citado 02, abril, 2013] Disponible en: <www.dane.gov.co>

³³Ibid.

2.3 MARCO CONCEPTUAL

Para facilitar la comprensión y contar con un lenguaje familiar que contextualice con mayor pertinencia el contenido de la presente investigación, se hace imprescindible contar con referentes conceptuales que partan de la postura del investigador y de definiciones abordadas por diferentes autores, los cuales se construyen o adaptan y se presentan a continuación:

- **Planeación**

Es un proceso que permite tener una visión general de algo que se va a hacer en el mediano y largo plazo, es decir, permite plantearse unos objetivos y los medios efectivos para alcanzarlos.

- **Planeación Participativa**

El libro denominado ¿qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? estudia la planeación participativa y la describe como un proceso y un escenario “Como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas”.³⁴

- **Política Pública**

Es un conjunto de decisiones y lineamientos que toma el Estado a mediano y largo plazo, concertados participativamente, que se enmarcan dentro de los planes de desarrollo de cada entidad territorial y dirigen las acciones del gobierno frente a una situación socialmente problemática o una oportunidad.

- **Política Pública Poblacional**

Son políticas que se enfocan directamente sobre un grupo específico de la sociedad, en donde las características y condiciones de ese grupo guiarán la consecución del ciclo de la política hasta alcanzar los objetivos deseados con mayor efectividad.

- **Formulación De Política Pública**

Es una etapa del ciclo de la política pública, abarca un conjunto de actividades que delimitan el problema y lo diagnostican, para brindar alternativas de solución, dichas actividades deben contar con la participación de la población.

³⁴VELÁSQUEZ. Op.cit. 21 p.

- **Análisis De Formulación De Política Pública**

Es un proceso previo a la evaluación de la política, su objetivo es comprobar su pertinencia e integralidad; esto con el fin de proponer las recomendaciones y ajustes necesarios para administrar el riesgo en las posteriores etapas del ciclo de planeación, mejorando así, las perspectivas de cumplimiento de los objetivos establecidos.

- **Evaluación De Política Pública**

Se entiende como una de las etapas del proceso de políticas públicas, cabe resaltar que se establecen tres tipos de evaluación, antes, durante y al finalizar la política, los cuales se encuentran encaminados al mejoramiento y cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente, la evaluación se realiza a través del análisis de los diferentes medios, actores y acciones que se incluyeron en la política.

- **Participación**

Es un proceso que involucra relaciones sociales, las cuales tienen como resultado iniciativas que contribuye a la solución de un problema, consensos que aportan al desarrollo; es decir, se tiene un resultado colectivo a partir de intereses individuales.

- **Juventud**

Según el Estatuto de Ciudadanía Juvenil Ley 1622 de 2013, en Colombia, se define a los jóvenes como "toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía." Entiéndase por juventud a un grupo social con características físicas y sociales singulares que requieren una atención especial, en esta etapa se construye una perspectiva de vida hacia el futuro, pasando de la niñez a la adultez.

- **Juvenil**

Proceso subjetivo atravesado por la condición y el estilo de vida articulados a las construcciones sociales, este concepto hace referencia a las características en el comportamiento que tiene una persona independientemente de su edad, que por lo general identifican a una persona joven, por ejemplo: la manera de actuar, vestir y pensar.

2.4 MARCO LEGAL

Para realizar la presente investigación fue necesario contar con un soporte legal que sea pertinente y sustente su desarrollo, en primer lugar está la Constitución Política de Colombia que adopta un modelo de democracia participativa y abarca un conjunto de reglas (derechos, deberes y organización del Estado), lo cual la

convierte en la máxima ley que rige el país; en relación con la planeación, las políticas públicas y los jóvenes, contempla los siguientes artículos:

- Art. 151 habla sobre la creación de leyes orgánicas que regulan materias concretas como el presupuesto, los planes de desarrollo, entre otras.
- El Título XII “Del régimen económico y de la hacienda pública” resalta la importancia de la planeación en el correcto funcionamiento del Estado y específicamente en su Capítulo 2 “De los planes de desarrollo” art. 339 al 344 establece la obligación de crear Planes de Desarrollo y planes de inversión a nivel nacional y territorial.
- Art. 208 se refiere a la formulación de las políticas, éstas están a cargo de los ministros o secretarios y directores de departamentos administrativos en cada dependencia.
- Art. 340 Plantea la necesidad de contar con un Consejo Nacional de Planeación y con consejos de planeación en las entidades territoriales para posibilitar la participación de los distintos sectores de la sociedad en la discusión y análisis del plan Nacional de Desarrollo.
- Art. 2 Nombra algunos fines del estado, entre los cuales está: facilitar la participación de la comunidad en las decisiones que los afectan, es decir, resalta la importancia de que se formulen políticas de manera participativa; le da a la participación la naturaleza de derecho fundamental.

Posteriormente, algunos de los anteriores artículos son reglamentados por la ley 152 de 1994, conocida como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la cual establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo y la planificación; de igual forma, establece que es obligación del gobierno conformar Consejos Territoriales de Planeación (CTP), aunque si alguna autoridad no los convoca, no existe ninguna sanción.

En Julio del 2003, la Corte Constitucional aprueba mediante sentencia C-524 el seguimiento y evaluación de resultados de los planes de desarrollo, como una función de los CTP, lo cual significa mayor apoyo del gobierno para su permanencia.

La ley 1450 expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014: Prosperidad para todos, por lo tanto, será la hoja de ruta del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, da los lineamientos para la formulación de los planes de desarrollo territoriales y busca promover el empleo, la seguridad y disminuir la pobreza.

Específicamente en el tema de juventud, a nivel internacional se han realizado diversos eventos, los cuales tienen como resultado informes, acuerdos, programas, cartas y planes, encaminados a alcanzar el bienestar de la población adolescente y joven de diversos países.

La Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes es el documento jurídico internacional que regula las acciones dirigidas a los jóvenes para el cumplimiento de sus derechos y sirve de referente regional para la formulación e implementación de políticas públicas de juventud; es un tratado internacional de derechos humanos para la protección de los jóvenes Iberoamericanos, aunque no ha sido adoptado por Colombia, sirve de referente para la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de los jóvenes en la región.

A nivel nacional, la Constitución Política de Colombia en su artículo 45 resalta la participación de los jóvenes: “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

El código de infancia y adolescencia/Ley 1098 de 2006, establece normas para la protección integral y garantía de los derechos de niños y jóvenes de Colombia, en donde prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna, dicha protección y garantía será obligación de la familia, la sociedad y el Estado. De igual forma, la ley brinda los mecanismos, autoridades y medidas para el restablecimiento de los derechos en niños, adolescentes y jóvenes.

En Colombia, antes de la Ley 1622 del 2013 existía un marco institucional que orientaba las políticas, planes y programas relacionados directamente con el tema de juventud, se regían bajo la Ley 375 de 1997, la cual, tuvo como finalidad, entre otras cosas, promover la formación integral del joven para contribuir a su vinculación y participación activa en lo social, económico y político a nivel nacional como joven y ciudadano.

Uno de los capítulos más importantes de esta ley fue el tercero, que abarca los artículos 14, 15, 16 y 17 y señala las políticas para la participación de la juventud, indica que deben existir estrategias que impulsen esta participación y promover mecanismos democráticos para la representatividad. Además cabe resaltar la creación del Sistema Nacional de Juventud y de los Consejos de Juventud a nivel nacional y en las entidades territoriales.

La ley de juventud estipula que deben existir políticas públicas en las instancias territoriales que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes, para su formulación y ejecución brinda determinadas estrategias, mecanismos de participación y financiación, entre otros.

Antes de esta ley, se aprobó en 1995 el CONPES Nacional de Juventud N° 2794, el cual, propone “una política nacional de juventud basada en el reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes”, además brinda algunas recomendaciones con relación al papel de la institucionalidad del orden nacional e internacional en relación al sector juvenil.

Debido a varias falencias que tiene la ley y vacíos legales, desde el año 2010 se construyó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, el cual fue aprobado por la Corte Constitucional el 25 de Octubre del 2012 mediante sentencia C-862/12, y sancionado por el Presidente Juan Manuel Santos el 29 de Abril del 2013, lo que significa que entró en vigencia a partir de esta fecha y se convirtió en nueva ley estatutaria de la república, derogando la Ley 375 de 1997 y todas las normas que le sean contrarias.

Según la ley 375 de 1997 es joven la persona que se encuentra entre los 14 y 26 años, el estatuto logra ampliar este rango de edad a 28 años; entre los principales avances que incluye el estatuto está la obligatoriedad de incluir en los Planes de Desarrollo recursos y medidas suficientes para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de juventud a nivel nacional y territorial, así como la creación de más consejos municipales de juventud con poder de concertación y decisión con el Estado.

Por su parte, el Departamento de Nariño cuenta con una Política Pública de Adolescencia y Juventud aprobada mediante ordenanza 011 del 31 de Mayo de 2011 que protege los derechos de los jóvenes y les genera oportunidades de gestión e incidencia “se establece como un conjunto coherente de principios, objetivos y componentes que identifica, comprende y aborda las diversas realidades de los y las adolescentes y jóvenes, procurando garantizar y dar vigencia a sus derechos y responsabilidades”³⁵ para su formulación se tiene en cuenta diferentes enfoques, entre los cuales se encuentran: El enfoque de género, étnico-territorial, ciclo de vida, poblacional, transformación social con sentido de desarrollo y paz, entre otros.

El municipio de Pasto también tiene una Política Pública de Adolescencia y Juventud aprobada mediante acuerdo 026 del 28 de Noviembre del 2011 que tiene por objetivo general “Garantizar condiciones para la vida digna e inclusión social, económica, política, cultural y ambiental de la población adolescente y joven del Municipio de Pasto, el fortalecimiento institucional y comunitario, la apropiación de patrones culturales promotores de convivencia y su reconocimiento como agentes de transformación en los procesos de desarrollo municipal.” Además cuenta con cuatro objetivos estratégicos identificados a través de la metodología utilizada para su formulación y encaminados a alcanzar el objetivo general: Garantizar el derecho a la vida, garantizar la inclusión social, económica y política, transformar

³⁵ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental. Pasto. 2011. 8 p.

los patrones culturales desestructurantes y fortalecer escenarios de participación para la población adolescente y joven del municipio.

Cabe resaltar que el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 del 2013, en su Título III: POLITICAS DE JUVENTUD, establece que en cumplimiento de esta ley se formularan e incorporaran políticas públicas de juventud en todos los niveles territoriales, además, en el párrafo de su art. 20, establece que, donde hubiere política pública de juventud aprobada (como es el caso de Pasto y Nariño), se deberá revisar, actualizar y divulgar en un plazo no menor a tres meses. De aquí la importancia de analizar y evaluar este proceso, aportándole no solo en los niveles territoriales que ya cuentan con Política Pública de Juventud, sino también, en el resto del territorio.

3. METODOLOGÍA

3.1 TIPO DE ESTUDIO

El presente trabajo, está basado en los lineamientos y características de la investigación cualitativa porque se basa en descripciones de situaciones y eventos, además, se considera como un proceso activo, sistemático y riguroso de indagación dirigida, en el cual se toman decisiones sobre lo investigable, como lo indica Gloria Pérezla investigación cualitativa:

Consiste en descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y comportamientos, que son observables. Además, incorpora lo que los participantes dicen, sus experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones, tal y como son expresadas por ellos mismos. La investigación cualitativa se considera como un proceso activo, sistemático y riguroso de indagación dirigida, en el cual se toman decisiones sobre lo investigable, en tanto se está en el campo objeto de estudio³⁶.

La finalidad de esta investigación cualitativa fue extraer los hechos representativos en la construcción de la formulación de las políticas de adolescencia y juventud municipal y departamental, sobre los cuales se elaboró una interpretación y análisis con el entorno social, económico y político. El desarrollo de la investigación permitió plantear una metodología que aporte a la evaluación de la formulación de políticas públicas y finalmente a la planeación.

La investigación es de tipo descriptivo, porque recopila información existente y tiene en cuenta aspectos históricos, económicos, sociales, políticos y normativos, sobre los que se fundamenta la interpretación de las fuentes documentales, se desarrolla una investigación bibliográfica y se detallan las diferentes características y situaciones presentes en la formulación de la política pública de Adolescencia y Juventud, además, se considera a la población y el espacio desde una perspectiva holística ya que se determina el comportamiento de todos los involucrados y sus relaciones. Finalmente la investigación es de tipo propositivo ya que se busca generar conocimiento y realizar un aporte a la planeación.

3.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

En Nariño se ha construido de manera participativa el Sistema Departamental de Juventud como un espacio de interacción entre instituciones y sociedad civil, está

³⁶PÉREZ, Gloria. Desafíos de la Investigación Cualitativa.[online]. Chile: Universidad Nacional de Educación a distancia.[citado 18, abril, 2013]. Disponible en: <http://www.rmm.cl/usuarios/pponce/doc/200711151514230.6conferencia_gloria_perez_serrano.pdf>.2007p.3.

compuesto por seis subsistemas: comité de adolescencia y juventud, academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales, mesa interagencial de cooperación y subsistema de jóvenes. Este espacio es importante porque permite coordinar las dinámicas y acciones que se adelantan en el departamento relacionadas con el tema de adolescencia y juventud, así como realizar seguimiento y evaluación, por lo tanto es la población objeto de estudio.

La muestra se divide en dos, por una parte las instituciones que conocen de cerca el proceso de formulación de Política Pública de Adolescencia y Juventud y que participaron directamente: PNUD, Gobernación de Nariño, Alcaldía de Pasto, AECID, UNFPA y PROINCO, y por otra la Mesa Departamental de Jóvenes que pertenecen el Sistema Departamental de Juventud a través del subsistema joven.

3.3 DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS

La presente investigación recurrió a información primaria a través de la aplicación de entrevistas, con las cuales se examinó la participación y la responsabilidad de cada organismo en la formulación de la política pública de adolescencia y juventud Municipal y Departamental, fueron dirigidas a jóvenes de la mesa departamental y a las instituciones más cercanas al proceso como Gobernación, Alcaldía de Pasto, AECID, UNFPA, PROINCO y PNUD. Además, se realizó un conversatorio utilizando la metodología de focos y tandas, con el propósito de escuchar a los participantes de la política y analizar los diferentes puntos de vista que se tienen del proceso, así mismo se indujo en el debate para tratar temas específicos como los resultados alcanzados por cada institución y los propósitos establecidos hasta el momento.

Por su parte, para complementar el desarrollo de la investigación se acudió a fuentes secundarias como la Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental y Municipal y los Planes de Desarrollo, así mismo, se recolectaron algunas entrevistas dirigidas a los diferentes actores y realizadas por instituciones involucradas en el proceso. Además, se tuvieron en cuenta actas y documentos obtenidos de las reuniones efectuadas en la etapa de formulación de la política y de igual forma se recolectó información pertinente de entidades que aportaron a la investigación como del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Así mismo, la información fue complementada con fuentes terciarias como páginas de internet, publicaciones virtuales y blogs, que contribuyeron al desarrollo de la investigación.

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

La información obtenida de las fuentes secundarias y terciarias fue recopilada, seleccionada, organizada y clasificada mediante la creación de fichas bibliográficas, con el propósito de utilizarla correctamente en el desarrollo de la investigación.

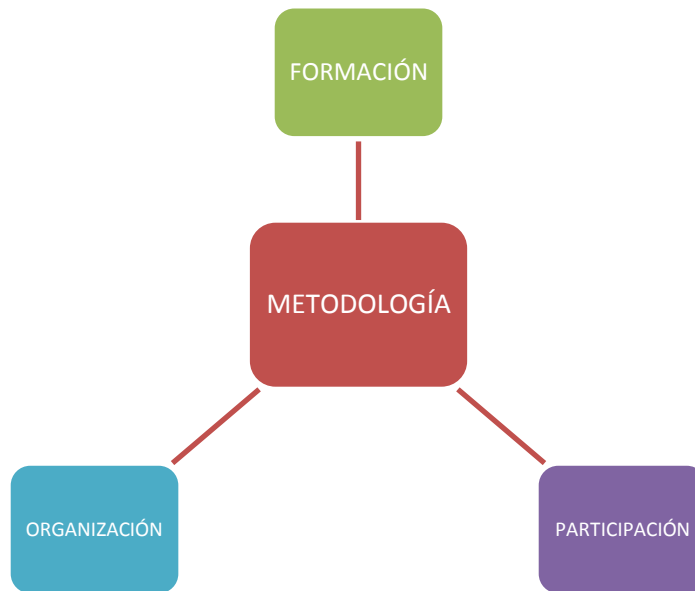
Por su parte la información primaria obtenida mediante las entrevistas y el conversatorio, se sistematizó, ordenó y analizó para el respectivo cumplimiento de los objetivos.

4. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y DEL MUNICIPIO DE PASTO

Los adolescentes y jóvenes se han constituido en uno de los grupos poblacionales más importantes dentro del ámbito nacional, departamental y municipal, una muestra de lo anterior se ve reflejado en las políticas públicas que se han elaborado para Nariño y el municipio de Pasto, en donde se construye a partir de la participación y el interés de diferentes actores e instituciones gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad civil, un conjunto de acciones y estrategias para los adolescentes y jóvenes, teniendo en cuenta sus necesidades, deberes, derechos y oportunidades, con el fin de mejorar su calidad de vida y promover el desarrollo de la sociedad en general.

Las Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto y del Departamento de Nariño que se analizan en esta investigación fueron formuladas en el periodo 2009 – 2011. En el presente capítulo se determinan las principales características de sus procesos de formulación a través de cuatro (4) categorías que facilitan el análisis (Ver gráfico 1)

Gráfico 1. Categorías de análisis.



Fuente: La presente investigación. Año 2014

La primera categoría se relaciona con la **formación** dirigida a adolescentes y jóvenes que caracterizó el inicio de estos procesos participativos. En la segunda categoría se analiza la **organización** de adolescentes, jóvenes e institucionalidad como parte fundamental del proceso y su sostenibilidad a largo plazo, en seguida se desarrolla el análisis de la **participación** debido a la gran importancia que representa este tema en una política pública, considerándola como la tercera categoría y finalmente, teniendo en cuenta que la **metodología** está inmersa y se refleja en todo el proceso, se incluye su análisis específicamente en la cuarta categoría, a través del estudio de las técnicas o métodos utilizados en cada una de las formulaciones de políticas públicas mencionadas, con el fin de conocer el proceso realizado hasta llegar a los objetivos planteados en las políticas.

Cabe resaltar que antes de estudiar las categorías mencionadas, se considera importante realizar un análisis del contexto en el que nacen las políticas públicas, diferenciando la realidad institucional de las circunstancias en las que se encontraban los adolescentes y jóvenes como población objetivo en el momento que inicia la formulación, convirtiendo este capítulo en la base del desarrollo de los siguientes objetivos.

4.1 CONTEXTO DE ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE PROPICIA LA EXPERIENCIA Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRUCTURA DE LA DINÁMICA POBLACIONAL.

Para el año 2005 en el Departamento de Nariño, según el Censo Nacional realizado por el DANE, habitaban 1.541.956 personas de las cuales 444.240 se encontraban entre los 12 y 26 años, lo que significa que el 28,8% de la población total está representada por Adolescentes y Jóvenes. En el año 2010 este número ascendió a 458.286 adolescentes y jóvenes³⁷.

En el Departamento de Nariño, se evidenció la presencia de un bono demográfico, conocido como “aquella situación en la cual la proporción de personas en edades productivas crece de manera sostenida respecto a la proporción de personas en edades potencialmente inactivas (menores de 15 y mayores de 60 años). En estos momentos Colombia atraviesa por una situación de bono demográfico que podría prolongarse hasta cerca del año 2020.”³⁸

Si en Nariño se generan oportunidades acordes como oferta laboral y educativa para la población económicamente activa, el bono demográfico representa una oportunidad para el desarrollo económico y social del departamento, por el contrario, si no se generan las políticas necesarias para enfrentar este fenómeno, se convertiría en un costo para la sociedad.

La situación en el municipio de Pasto fue muy similar a la departamental, según el Censo Nacional realizado en el 2005, el tamaño de la población total del municipio de Pasto ascendió a 383.846 habitantes de los cuales 112.386 tienen entre 12 y 26 años, lo que significa que los adolescentes y jóvenes representan más de la cuarta parte de la población total, es decir el 29,2%³⁹.

Este porcentaje se explica por diversas razones, principalmente porque la ciudad de Pasto como capital del departamento es receptora de población con necesidades insatisfechas como empleo, educación, salud, deporte, recreación, entre otras.

Según la política pública, el índice de juventud en el municipio de Pasto evidencia que por cada persona mayor a 65 años, existen 5 personas ubicadas entre los 12 a 26 años.

Específicamente, la población adolescente y joven incrementa la demanda de educación superior, debido a la concentración de universidades, en especial la

³⁷ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental. 2011. 40 p.

³⁸ FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS COLOMBIA. UNFPA. Dinámicas Demográficas. [online]. [citado 10, enero, 2014]. Disponible en: <<http://www.unfpa.org.co/menuSuplzqui.php?id=11>>

³⁹ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Política Pública de Adolescencia y Juventud Municipal. 2011. 8 p.

Universidad de Nariño - Udenar, única pública ubicada en la capital (Ver tabla 1), cabe resaltar que el 40,6% de estudiantes que ingresan a la Udenar proceden de otros municipios del departamento.

Tabla 1. Procedencia geográfica de la población estudiantil de pregrado de la Universidad de Nariño

Lugar de origen	N° de Estudiantes	Porcentaje
Pasto	5068	53,60%
Otros Municipios de Nariño	3843	40,60%
Otros Municipios del país	523	5,50%
Otro país	29	0,30%
Total	9463	100%

Fuente: Perfil Sociológico de la Población estudiantil de pregrado U. de Nariño 2009

De igual forma, el interés de los adolescentes y jóvenes por desarrollar actividades recreativas y deportivas motiva el desplazamiento al municipio de Pasto por la oferta institucional y la infraestructura pertinente para desarrollar este tipo de actividades.

El municipio también es receptor de población en situación de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado, “según información suministrada por Acción Social, a Pasto han llegado 4.744 familias, las que requieren atención y servicio educativo para los menores”⁴⁰, razón por la cual, este desplazamiento evidencia la necesidad de incrementar la cobertura y capacidad instalada en las instituciones.

Por esta razón, aprovechar esta oportunidad demográfica se constituyó en una de las principales causas que motivaron la formulación de una política pública para este grupo poblacional.

⁴⁰ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Op. Cit. p. 28.

Por otra parte, es importante resaltar como causa relevante del inicio de este proceso, la situación de pobreza y conflicto armado a la que se han enfrentado históricamente las familias, y en ellas, los adolescentes y jóvenes de esta región del país. “El pueblo de Nariño ha sido reconocido por su vocación de paz; sin embargo, en los últimos años, a la situación de pobreza, aislamiento geográfico y abandono por parte del Estado colombiano que históricamente ha vivido el Departamento, se han sumado las consecuencias del conflicto armado que sufre el país desde hace varias décadas, así mismo, los efectos de una creciente y ostensible presencia e incidencia del narcotráfico.”⁴¹

Estos factores han empeorado la situación de violencia en el territorio, alcanzando situaciones críticas en términos humanitarios y siendo los niños, adolescentes y jóvenes del territorio, los grupos poblacionales en mayores riesgos de afectación y vulneración de derechos. Como resultado de esta situación en la población adolescente y joven tenemos el desplazamiento forzado de sus familias, la amenaza de reclutamiento forzado o la presencia de minas antipersonales. Entre enero y octubre del año 2009 de acuerdo con Javier Patiño, del Comité de Desplazados de Nariño, se contabilizaron 26.000 desplazados en el departamento, de los cuales el 40% corresponde a niños, adolescentes y jóvenes. Esa cifra aumentó 20% con relación al mismo periodo del 2008⁴².

Es importante resaltar que un reto adicional de las políticas públicas fue el nivel de desconfianza que existe desde los adolescentes y jóvenes hacia la institucionalidad y la estigmatización de la institucionalidad hacia los jóvenes, considerándolos como riesgo social y desconociendo su participación política a través de diversas expresiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que busca la formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud en el Departamento de Nariño y en el Municipio de Pasto, es la generación de entornos protectores que garanticen el efectivo desarrollo de este grupo poblacional y que se reconozcan sus potencialidades, fortalezas y oportunidades.

⁴¹ NAVARRO, Antonio. Plan Departamental de desarrollo 2008-2011. “Adelante Nariño”.

⁴² DE LA ROSA, Mauricio. Nariño es víctima silenciosa del desplazamiento, según la Defensoría del Pueblo. En: Portafolio [online],[citado 02, Febrero, 2014] Disponible en: <<http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6342187>>

4.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE PROPICIA LA EXPERIENCIA Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA.

4.2.1 Nivel Departamental. La formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud a nivel Departamental es un proceso que inició en el periodo de gobierno 2003 - 2007 con el plan de desarrollo “La Fuerza del Camino Continúa” de Eduardo Zuñiga, que prioriza la proyección de procesos sociales para la formulación e implementación de políticas públicas de desarrollo. En este periodo se generaron los primeros insumos de la política, gracias a la alianza entre la Gobernación de Nariño y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF.

A partir del año 2008, se genera una gran nueva alianza entre la Gobernación de Nariño y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, con el objetivo de formular participativamente el plan de desarrollo “Adelante Nariño” para el periodo 2008 – 2011 del gobernador Antonio Navarro Wolff; en este ejercicio se posiciona como eje central el tema de desarrollo humano sostenible.

El Plan de Desarrollo Adelante Nariño fue construido participativamente por más de ocho mil personas a través de diálogos subregionales, temáticos y poblacionales⁴³. Los adolescentes y jóvenes del departamento priorizaron la formulación de una política pública, esto se ve reflejado en una de las estrategias específicas para infancia, adolescencia y juventud: “Revisión, ajustes y gestión para la implementación de la Política Departamental de Adolescencia y Juventud, con los componentes de: (i) familia e identidad cultural, (ii) salud integral, (iii) educación con proyección al mundo laboral y productivo, (iv) protección en condiciones especiales y (v) espacios para la convivencia y la participación, brindando, además, apoyo a la formulación del Plan Decenal de Juventud.”⁴⁴

En este punto, es importante resaltar que una política pública debe ser priorizada en el plan de desarrollo de la administración que la pretenda formular y/o ejecutar. Además de lo anterior, un suceso institucional importante para este proceso fue la Alianza Público - Privada entre la Gobernación de Nariño y el PNUD que generó la Estrategia Departamental de Adolescencia y Juventud, la cual, busca coordinar y armonizar las agendas de diferentes instituciones, organizaciones y agencias de cooperación que venían trabajando en el tema.

En la Estrategia Departamental de Adolescencia y Juventud se contemplan siete (7) componentes⁴⁵:

1. Formación para la incidencia política.

⁴³ NAVARRO, Antonio. Op.cit. p. 142.

⁴⁴Ibíd. p. 127.

⁴⁵ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Op. cit.p. 27.

2. Organización y participación para la incidencia política.
3. Construcción participativa, implementación y gestión de la política.
4. Estrategia departamental de protección de derechos en contexto de conflicto y diferentes tipos de violencia.
5. Fortalecimiento de la capacidad institucional departamental y municipal.
6. Construcción de alianzas y sinergias.
7. Gestión del conocimiento y sistemas de información.

En el año 2009, en el marco de esta Estrategia Departamental, se desarrolló el proyecto “Adelante Nariño con las y los jóvenes adelante” que visibiliza el “Ser Joven” en el Departamento y su incidencia política.

El proyecto se desarrolla con dos propósitos principalmente, el primero encaminado a empoderar a los adolescentes y jóvenes, y el segundo, encaminado a la inclusión del tema en las agendas públicas. Para alcanzar estos dos objetivos se propone la construcción de un referente de Política Pública que facilitará el camino hacia tres horizontes:⁴⁶

- Generación de un elemento rector en la agenda de transformación social en el ámbito de adolescencia y juventud para la coordinación de los mandatos y apuestas de todos los actores.
- La elaboración de programas y proyectos estratégicos del territorio en búsqueda de implementar la política.
- Generación de instrumentos de dinamización, participación ciudadana y desarrollo de capacidades.

Así, el eje del proyecto fue la construcción participativa de la Política Pública Departamental de Adolescencia y Juventud, a este proceso se vincularon, además de la Gobernación de Nariño y el PNUD, La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y aliados locales como el Fondo Mixto de Cultura de Nariño y la Fundación Arca de Noé.

⁴⁶PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. Sistematización del Proceso Departamental de Juventud. Pasto. 2013. p. 23.

4.2.2 Nivel Municipal: En el periodo 2004 – 2007, bajo la administración de Raúl Delgado, se genera el primer antecedente de Política Pública de Adolescencia y Juventud en el Municipio de Pasto en el plan de desarrollo “Pasto Mejor”, donde se plantea como un criterio rector de la construcción del desarrollo humano sostenible, la equidad generacional y social que “implica la adopción e implementación de políticas públicas integrales para promover la especial atención que la sociedad adulta debe brindar a la niñez, la juventud y la vejez”⁴⁷.

La Alcaldía de Pasto y UNICEF crearon una alianza estratégica que permite generar los primeros insumos de política pública, a través de la construcción del diagnóstico.

La nueva administración municipal de Eduardo Alvarado en el periodo 2008 – 2011 priorizó específicamente en su plan de desarrollo “Queremos más – podemos más” como una de sus estrategias “Diseñar e implementar la política pública de infancia, adolescencia y juventud del Municipio.”⁴⁸

Para el desarrollo de esta estrategia, el Comité de Infancia, Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto, establece que se trabajará con un enfoque poblacional y con adolescentes y jóvenes entre los 14 y 26 años, por lo tanto, el Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA, se compromete a brindar asistencia técnica al proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud, a través de la Universidad Externado de Colombia.

Además de lo anterior, este proceso municipal también contó con aliados locales como la Fundación Arca de Noé y organizaciones sociales de base.

CATEGORÍAS: FORMULACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL.

4.2.3 Formación: Teniendo en cuenta los insumos generados en anteriores administraciones, la primera etapa de la formulación de la Política Pública nace a partir de un periodo de construcción participativa del diagnóstico, a través de la formación para la incidencia política que promueve el liderazgo y el ejercicio de la ciudadanía de los adolescentes y jóvenes.

Dicha formación se genera con el diseño y desarrollo de las “Escuelas de Liderazgo Juvenil para la transformación social y la incidencia política” que son procesos educativos no formales de enseñanza-aprendizaje que se desarrollan fuera del ámbito de la escolaridad obligatoria y se caracterizan porque la población que participa, decide voluntariamente hacer parte de ella, en este sentido, se convierten en espacios de encuentro, debate, interacción, participación, investigación y movilización de adolescentes y jóvenes; se desarrollan bajo la

⁴⁷ DELGADO, Raúl. Plan Municipal de desarrollo 2004-2007. “Pasto Mejor”. p.21.

⁴⁸ ALVARADO, Eduardo. Plan Municipal de desarrollo 2008-2011. “Queremos más – Podemos más”. p.152.

premisa de que los jóvenes son sujetos activos de derechos y actores de su propio desarrollo.

Según la estructura curricular de este proceso pedagógico, los adolescentes y jóvenes fueron formados en competencias ciudadanas, comunicativas y laborales, teniendo en cuenta tres (3) aspectos indispensables:

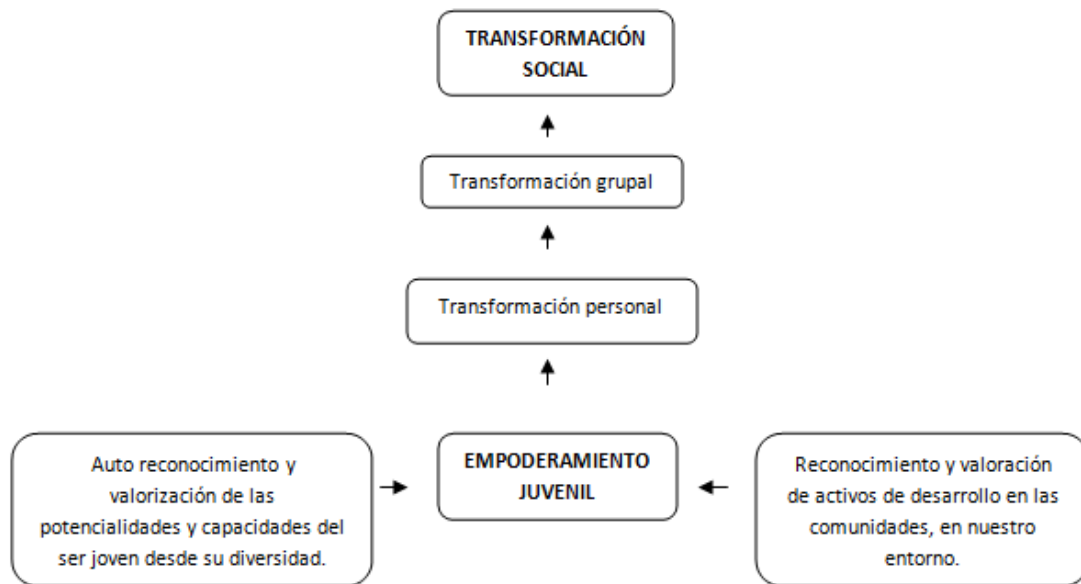
- Saber ser: Fortalece la identidad y el significado de ser joven en el Departamento, permite sensibilizar a los participantes para que se auto reconozcan, desde su experiencia personal, como actores sociales.
- Saber conocer: En este aspecto se fortalece el trabajo en grupo y se analizan las problemáticas de adolescentes y jóvenes teniendo en cuenta su contexto, además, se generan herramientas que les permiten desarrollar una competencia argumentativa y construir conocimiento propio.
- Saber hacer: Se desarrollan habilidades en adolescentes y jóvenes que les permiten comprometerse y crear propuestas de cambio para transformar la realidad.

En este punto, es posible destacar uno de los resultados de las Escuelas de liderazgo, la formación en dichas competencias hizo que jóvenes que participaron en su primera fase desarrollando el papel de dinamizadores, en la segunda fase pasen a ser formadores: “4 de las y los jóvenes que han sido dinamizadores, han sido facilitadores/as de la Escuela en la segunda fase del Proyecto. 3 mujeres y 1 hombre”⁴⁹

El enfoque metodológico utilizado en el proceso de formación fue el de Investigación – Acción – Participación, es un método de tipo cualitativo; atractivo, flexible y pertinente, que permite involucrar integralmente a la población afectada y su realidad, con el fin de realizar un trabajo articulado, así como tomar decisiones concertadas y no impuestas, no se limita solamente a observar, va más allá, busca unir esfuerzos para transformar la realidad a través del empoderamiento juvenil (ver gráfico 2).

⁴⁹PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. Op. cit. p. 9.

Gráfico 2. Escuela de Liderazgo Juvenil.



Fuente: La presente investigación. Año 2014

En las Escuelas de Liderazgo se trabajaron tres grandes temáticas (Desarrollo Humano Sostenible, Construcción Social de Paz y Ciudadanía Activa) bajo los siguientes enfoques:

- Enfoque de libertades, derechos y potencialidades
- Enfoque Poblacional
- Enfoque de Género
- Enfoque de Ciclo de vida
- Enfoque Étnico-territorial

Estos enfoques, más adelante se convierten en los enfoques de la Política Pública de Adolescencia y Juventud.

La Escuela de Liderazgo fue un Diplomado desarrollado en 168 horas, certificado por la Gobernación de Nariño, Agencia Catalana de Cooperación Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Arca de Noé y Escuela de Cultura de Paz. En su primera fase (2009-2010), se desarrolló en 10 municipios de Nariño: Buesaco, Tumaco, Linares, Barbacoas, Pasto, Ricaurte, San Pablo, Samaniego, Pupiales e Ipiales, posteriormente, en su segunda fase (2011-2012) se extendió a cinco municipios más: Sandoná, Consacá, Puerres, Cumbal, Túquerres.

“Un total de 750 jóvenes ha participado directamente en la Escuela de Liderazgo Juvenil para la Transformación social en el Departamento de Nariño”⁵⁰. De los cuales, 19 fueron contratados como dinamizadores para posicionar el tema de adolescencia y juventud en sus municipios. Otro resultado destacable de las Escuelas ha sido el caso de jóvenes que han sido contratados por la Alcaldía de su municipio para que se encarguen del tema de adolescencia y juventud, después de haber sido formados y empoderados.

Además, a partir de esta experiencia y con el fin de involucrar a más adolescentes y jóvenes del Departamento, se da inicio a los “Semilleros de Liderazgo”, utilizando la misma metodología y contenidos formativos de la Escuela de Liderazgo.

Los Semilleros de Liderazgo son ejercicios de réplica entre pares, en donde se prioriza la importancia de descubrir habilidades y destrezas que contribuyan a la construcción del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes, se implementaron en cinco municipios: Linares, Puerres, Samaniego, Pasto y Cumbal. “Se calcula que 250 jóvenes del Departamento han adquirido la formación de las Escuelas de Liderazgo a través de los ‘Semilleros de Liderazgo’”.⁵¹

Este primer ejercicio genera insumos importantes para la construcción del diagnóstico de la política pública, que ayuda a comprender las dinámicas en las que se desenvuelven los adolescentes y jóvenes, sus diferentes formas de movilización y participación, convirtiéndose así en la base de las siguientes etapas y del proceso en general.

4.2.4 Organización. Este término es utilizado en diversos ámbitos para referirse a individuos que conforman estructuras sociales, con el fin de alcanzar objetivos comunes; en el proceso de formulación de política pública es fundamental la organización en cada una de sus etapas.

Específicamente, en la formulación de la política pública de adolescencia y juventud del departamento, se destaca la organización desde el comienzo del proceso con las alianzas estratégicas de diferentes instituciones y la planificación de las escuelas de liderazgo.

Las Escuelas se convirtieron en una estrategia clave, que además de la formación, impulsaron la movilización del pensamiento joven porque permitieron retroalimentar y validar el diagnóstico recogido en la primera etapa a través de 10 encuentros subregionales entre julio y agosto del 2010 y 2 departamentales entre agosto y diciembre del 2011 con adolescentes y jóvenes, “552 delegados/as a

⁵⁰PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. Op. cit. 4 p.

⁵¹Ibíd. 22 p.

nivel subregional (268 mujeres y 284 hombres), y 110 participantes en los departamentales (66 mujeres y 44 hombres) que validan y alimentan la información con la que se contaba”.⁵²

Los encuentros fueron posibles y representativos, porque en la primera fase de la escuela, se identificaron adolescentes y jóvenes con características particulares, por ejemplo, una de las más importantes fue ser parte de procesos organizativos en cada uno de sus territorios, en estos encuentros, se fortalece la participación juvenil, se evidencia la importancia de la organización y por lo tanto, la necesidad de crear mesas de jóvenes.

Las mesas municipales, subregionales y la departamental, se crean con el fin de contar con una instancia de coordinación y articulación en temas de juventud, están conformadas por adolescentes y jóvenes representantes de organizaciones juveniles y grupos poblacionales.

Entre diciembre de 2010 y agosto de 2011 se crean 5 Mesas Subregionales (norte, sur, pacífico, occidente, centro) y 1 Departamental conformadas por adolescentes y jóvenes (igual número de mujeres y hombres) entre 14 y 26 años, representantes de: sector rural – urbano, pueblos indígenas y afro descendientes, población LGTBI, personas con capacidades especiales y en situaciones de vulnerabilidad.

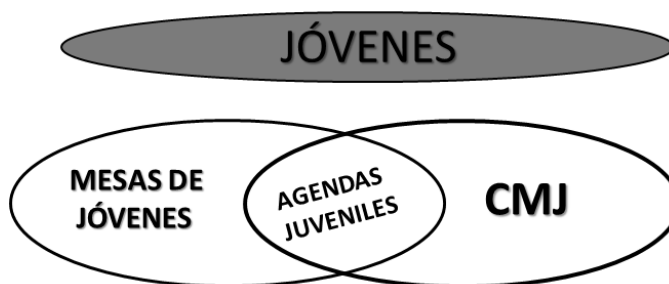
Otra instancia de representatividad juvenil son los Consejos Municipales de Juventud CMJ, conocidos como organismos colegiados de carácter social conformados por “representantes electos por voto popular y directo de los jóvenes, y representantes de organizaciones juveniles.”⁵³

Con este primer avance se conforma el subsistema joven (Ver gráfico 3) en donde es posible crear agendas juveniles propias y tal como se explica más adelante, será parte del Sistema Departamental de Juventud.

⁵²PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. Op. cit. p.27.

⁵³COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 375 (04, julio, 1997). Por medio de la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá, 2013. p.3.

Gráfico 3. Subsistema Joven.



Fuente: Dirección Administrativa de Juventud.

A su vez, se generan articulaciones e interlocuciones válidas con la representatividad de la institucionalidad pública local y regional, la academia, autoridades étnico-territoriales, el sector privado, con los representantes de la sociedad civil y con la cooperación internacional, que son actores institucionales y comunitarios que tienen por objetivo apoyar los procesos de integración y visibilización juvenil y contribuyen al encuentro de alternativas en el desarrollo regional de Nariño.

Este conjunto de organizaciones juveniles e institucionales permite la creación del Sistema Departamental de Juventud, que en el marco de la Ley 375 de 1997, es entendido como “el conjunto de relaciones que establecen los procesos organizativos juveniles, las instituciones y organizaciones públicas y privadas, dependencias, academia, grupos, movimientos de la sociedad civil y personas del sector público o privado que realizan trabajo con las y los adolescentes y jóvenes, con el propósito de mejorar su calidad de vida”.⁵⁴

La nueva configuración de instituciones involucradas y su compromiso con el proceso, permitió avanzar y plantearse retos para las siguientes etapas de la formulación e implementación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud.

Lo anterior, con el fin de articular las acciones del departamento con el nivel nacional en el Sistema Nacional de Juventud, que es definido en el artículo 18 de la ley 375 como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la juventud.

La información generada en el proceso de formación y organización fue recopilada a través de instrumentos de análisis y transformación como cartografías sociales y fue sistematizada, generando un diagnóstico denominado “Caracterización. ¿Quiénes son las y los adolescentes y jóvenes en Nariño?”, documento que

⁵⁴ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Op. Cit. p.124.

analiza el comportamiento de adolescentes y jóvenes a partir del análisis de lo que significa ser, pensar, moverse y habitar joven.

Actualmente, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622) derogó desde el 2013 la ley 375 de 1997 bajo la cual se formuló la política pública y se creó el proceso organizativo, esta situación modifica considerablemente los parámetros que deben tenerse en cuenta para una efectiva articulación a nivel nacional, departamental y municipal. Algunos cambios propuestos por el Estatuto plantean la obligatoriedad de la formulación de políticas públicas de adolescencia y juventud, la elección de Consejos de Juventud y la conformación de Plataformas de Juventud.

4.2.5 Participación: Cuando se habla de participación en este proceso, no se refiere al solo hecho de votar o elegir, sino a la capacidad de los jóvenes de incidir e involucrarse en las decisiones políticas del municipio y el departamento.

La primera y segunda etapa de la formulación de la política pública, permitió empoderar y generar una participación cualificada por parte de los adolescentes y jóvenes, así como desarrollar escenarios de participación, organización e incidencia.

En la Constitución Política de Colombia se evidencia la relevancia de la participación, desde el preámbulo y los primeros artículos se ve la participación como un valor y se indica su alcance al señalarla como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, además, se determina en el art. 40 que la participación ciudadana es considerada un derecho constitucional fundamental.

En este punto, es importante resaltar el art. 45 de la Constitución Política, en el cual, se establece que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

En este sentido, en los encuentros de la Mesa Departamental de Juventud y del Comité Departamental de Adolescencia y Juventud, se genera un dialogo entre adolescentes y jóvenes e institucionalidad que permite concertar propuestas de acciones que reconozcan al grupo poblacional como verdadero sujeto activo de derechos. Las propuestas y consensos evidencian la incidencia política con el posicionamiento del tema en la agenda pública y la construcción participativa de la Política Pública.

La formulación de la Política Publica de Adolescencia y Juventud del Departamento gira en torno a los siguientes tres ejes temáticos, sobre los cuales

se impulsó la reflexión, la participación y el debate con antelación en la Escuela de Liderazgo y se definen de la siguiente manera⁵⁵:

- **Desarrollo Humano Sostenible:** Busca que todas las personas, de manera individual y colectiva, logren su capacidad humana en forma plena en todos los aspectos de la vida: ambiental, social, económico, cultural y político, para poder satisfacer todas sus necesidades o luchar por ellas, para lograr cambios en sí mismas, en sus comunidades y en su país.
- **Construcción Social de Paz:** Reconoce que la vida humana es un derecho fundamental, que es dinámica y que transcurre entre conflictos y que la inteligencia individual y colectiva, deben aprender a transformarlos, no sólo acabando con la violencia directa sino también llegando a las causas subyacentes que se encuentran a nivel cultural y estructural.
- **Ciudadanía Activa y Participación:** Parte de la premisa de que no es suficiente generar espacios de participación, sino crear condiciones óptimas para que se aprovechen estas oportunidades y se puedan potenciar a través de un ejercicio de ciudadanía plena que le apunte a fortalecer el tejido social juvenil en el marco del ejercicio de buen gobierno.

Finalmente, la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño es aprobada por la Asamblea Departamental de Nariño, mediante la ordenanza 011 del 31 de Mayo del 2011, sin embargo, el proceso va más allá, a través de la materialización de la incidencia política y el empoderamiento de los adolescentes y jóvenes a nivel local y departamental.

Los adolescentes y jóvenes son capaces de incidir en la formulación de los planes de desarrollo de sus municipios y en el departamental, obteniendo como resultado la priorización e inclusión de este importante grupo poblacional. En el año 2012 se logra incluir el Plan de Implementación de la Política en el Plan de Desarrollo Departamental “Adelante Nariño” 2012 -2015.

Se reflejan dos avances importantes en torno a este proceso, el primero en los Consejos de Política Social, donde actualmente asisten dos representantes de adolescentes y jóvenes a conocer la oferta institucional e incidir en las decisiones y el segundo en las oficinas de juventud de las administraciones municipales, donde jóvenes que participaron del proceso son nombrados responsables de juventud en sus municipios.

Con el fin de incentivar la implementación de la Política Pública en los municipios, se crea la alternativa de generar acuerdos de gestión municipales mientras el municipio crea su propia política, hasta el momento, cuatro (4) municipios del

⁵⁵ Ibíd. p.95.

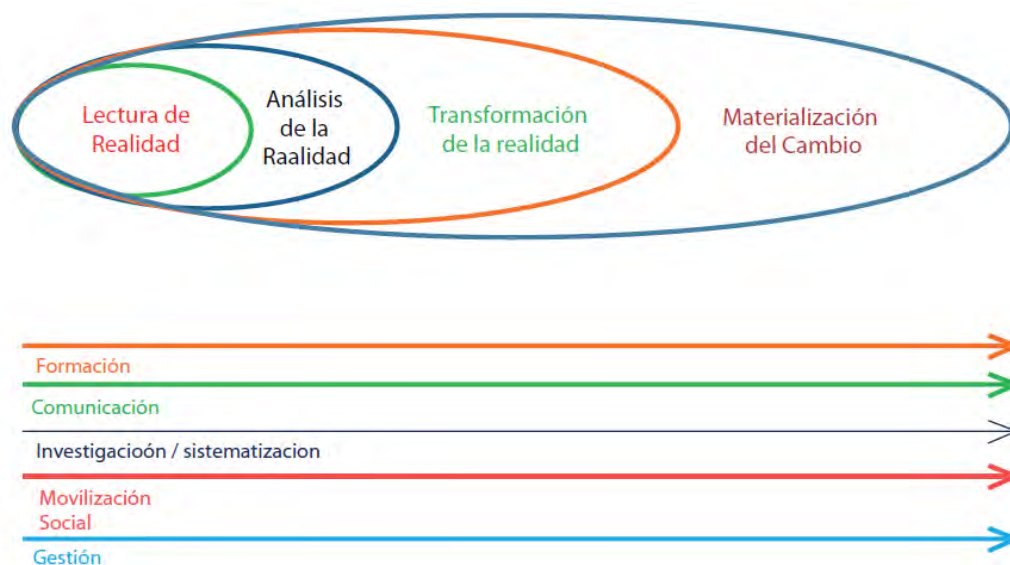
departamento han firmado dichos acuerdos de gestión para adoptar e implementar la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento: Puerres, Sandoná, San Pablo, Buesaco.

4.2.7. Metodología: La metodología es fundamental en un proceso de planeación, indica el “cómo” se deben hacer las cosas para alcanzar de la forma más adecuada los objetivos, por lo tanto, abarca un conjunto de procedimientos lógicos a lo largo del proceso.

El proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño, se desarrolló bajo la primera fase de la metodología del marco lógico, que incluye la identificación de problemas y análisis de los involucrados, a través del diagnóstico participativo construido desde el comienzo del proceso, utilizando como principal herramienta, las escuelas de liderazgo y reconociendo al joven como actor social relevante.

Con los insumos recolectados se realizó el análisis de problemas, objetivos y estrategias en las reuniones posteriores realizadas con las mesas de jóvenes y basando las discusiones en torno a las cuatro (4) dinámicas de desarrollo: demográfica, ambiental, social y económica. La metodología se enmarcó en un proceso investigativo que se divide en las siguientes etapas⁵⁶:

Gráfico 4. Del proceso de construcción: empoderamiento juvenil para la transformación social



Fuente: Política Publica de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño. Año 2011.

⁵⁶ Ibíd.p. 95.

- 1. Lectura de la realidad:** Es el primer acercamiento que permite identificar los antecedentes, avances y actores relacionados con la política, su principal resultado es la construcción y fortalecimiento del documento diagnóstico de la Política Pública. En esta etapa se desarrolla principalmente la categoría de formación.
- 2. Análisis de la realidad:** Genera herramientas para la retroalimentación del diagnóstico y el análisis de la información obtenida en la primera etapa desde la diversidad y pluralidad. En esta etapa se desarrolla principalmente la categoría de participación.
- 3. Transformación de la realidad:** Es una fase de diálogo, propuestas y concertación en cada uno de los temas de interés, con las cuales se construye el documento final de la política pública. En esta etapa se desarrolla principalmente la categoría de organización.
- 4. Materialización del cambio:** Consiste en la aprobación del documento de política pública mediante ordenanza de la asamblea departamental ó acuerdo del concejo municipal, según el caso. Además, hace referencia a la gestión para su implementación.

4.3 CATEGORÍAS: FORMULACIÓN A NIVEL MUNICIPAL

Antes de desarrollar este punto, cabe resaltar que estos procesos se realizaron paralelamente a partir de una iniciativa conjunta, por lo tanto, existen grandes similitudes entre la formulación de las dos políticas, por ejemplo, la base de los dos procesos son las escuelas de liderazgo juvenil, se desarrollaron semilleros de liderazgo como una experiencia exitosa de réplica, se generó un alto nivel de empoderamiento de jóvenes a nivel territorial, los jóvenes que participaron de los procesos fueron representativos y diversos, entre otros aspectos similares.

A continuación, a pesar de continuar con las mismas categorías que se utilizaron a nivel departamental, el análisis se centrará en resaltar aspectos nuevos, propios del municipio, por ejemplo, la semana de la juventud, el cabildo joven, la metodología, etc.

4.3.1 Formación: Al igual que en el Departamento, la “Escuela Itinerante de Liderazgo Juvenil para la Transformación social” representó la base para el inicio del proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud en el Municipio de Pasto, porque se desarrolló en el marco del proyecto “Adelante Nariño con las y los jóvenes adelante” que fue explicado anteriormente.

El proceso de formación se realiza por más de un año y culmina el 29 de Enero del 2011, cuenta con la participación de adolescentes y jóvenes de diferentes comunas del municipio y de algunos corregimientos que representan la zona rural,

”Luego de más de un año del continuo proceso de formación en los aspectos fundamentales del liderazgo político para la transformación social, se logra el momento de cerrar una primera fase del ciclo de construcción de política pública de Adolescencia y juventud”⁵⁷

En el municipio de Pasto, también se genera un ejercicio de réplica de las Escuelas, con los Semilleros de Liderazgo que se desarrollan en cuatro (4) puntos estratégicos del municipio, uno por cada corredor, para alcanzar la mayor diversidad y población posible, en estos encuentros participaron adolescentes y jóvenes de la zona urbana y rural, en situación de vulnerabilidad, representantes de organizaciones juveniles, etc.

4.3.2 Organización: Con un grupo de aproximadamente 10 (diez) adolescentes y jóvenes representativos, formados en la Escuela y los Semilleros de Liderazgo, elegidos democráticamente, sensibilizados sobre la importancia de apropiarse de la formulación de la Política y comprometidos con el proceso, se conforma un comité encargado de velar por la inclusión de los aportes de los adolescentes y jóvenes a la política, proponer metodologías y alternativas que motiven la participación e inclusión de más adolescentes y jóvenes y dialogar con la institucionalidad para llegar a consensos. El comité se denomina “Comité Dinamizador de la Política Pública de Adolescencia y Juventud”.

Además de este grupo de jóvenes, se crea el Sistema Municipal de Juventud que abarca, además del subsistema joven, un conjunto de instituciones, organismos, entidades y personas del sector público y privado que adelantan procesos con y en pro de la población adolescente y joven en el Municipio de Pasto, responsables del desarrollo integral y la implementación efectiva de la política.

4.3.3 Participación: La Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto “es el resultado de un ejercicio de construcción colectiva del que han participado 1230 adolescentes y jóvenes” a través de diferentes programas ofrecidos a la población objetivo, por ejemplo, en la Semana de la Juventud desde el año 2009 y en las asambleas del proceso de presupuesto participativo-Cabildo Joven.

La Semana de la Juventud es un espacio de participación que busca visibilizar los procesos que adelantan adolescentes y jóvenes del municipio de Pasto en la búsqueda de transformar realidades, estas iniciativas requieren de aliados que propicien el reconocimiento de la importancia de las mismas en distintos escenarios sociales, o el posicionamiento de temas en la agenda pública para establecer sus iniciativas con empoderamiento.

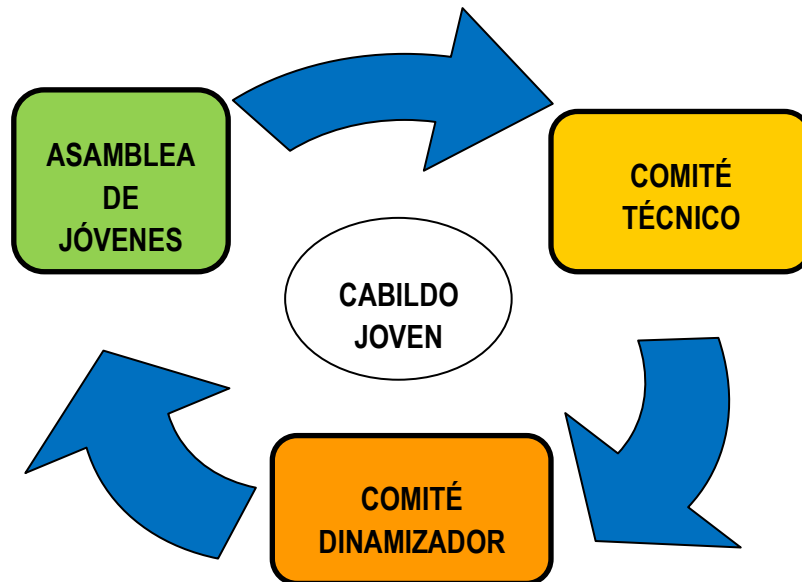
⁵⁷ MONTENEGRO, Gustavo. Tiro de Cámara, Perspectivas Culturales y Comunicativas: Clausura Escuela de Liderazgo Juvenil en Pasto. [online].[citado 23, enero, 2014]. Disponible en <<http://eltirodecamara.blogspot.com/2011/01/clausura-escuela-de-liderazgo-juvenil.html>>

La Semana de la Juventud se creó con el objetivo de sensibilizar a representantes del Estado, del Sector Económico y de la Sociedad civil sobre la corresponsabilidad para lograr una verdadera inclusión social de adolescentes y jóvenes y garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos.

El Cabildo Joven es una experiencia de presupuesto participativo liderado por jóvenes, al igual que la semana de la juventud, es un mecanismo de participación para que los adolescentes y jóvenes aporten a la construcción de la política, a través de propuestas de escenarios reales que incluyan a esta población, con el propósito de encaminar su potencial hacia procesos de desarrollo social y económico en el municipio de Pasto. En su estructura interviene tres instancias:

- **Asamblea de jóvenes:** Fue un espacio abierto donde participaron jóvenes de diferentes comunas y corregimientos del Municipio de Pasto. En la asamblea de jóvenes se informó, se capacitó, se concertó y se construyó el Proyecto de Cabildo Joven.
- **Comité dinamizador:** Este comité nació en el proceso de formulación de la política pública y fue el encargado de velar por la inclusión de los aportes de los adolescentes y jóvenes a la política, se conformó por representantes de jóvenes que apoyaron el desarrollo del Cabildo Joven en todos sus momentos: Desde la convocatoria, motivación, formación concertación, formulación y ejecución del Proyecto del Cabildo Joven.
- **Comité técnico:** Este comité se creó con representantes de la institucionalidad, fue el encargado de asesorar el proceso del Cabildo Joven. Algunas instituciones que intervinieron son: Red de Emprendimiento, Comisión Regional de Competitividad, Cámara de Comercio de Pasto, Alcaldía de Pasto (Dirección de Juventud, Secretaría de Desarrollo económico, Secretaría de Agricultura, Oficina de Cabildos), además, representantes de jóvenes del Comité dinamizador.

Gráfico 5. Estructura Cabildo Joven



Fuente: La presente investigación. 2014

Para garantizar que la Política Pública de Adolescencia y Juventud sea una herramienta eficaz para la incidencia de los planes, programas y proyectos en el municipio de Pasto, se realizaron visitas institucionales para socializar, complementar y retroalimentar la matriz de tensiones identificadas (se explicará en la metodología), así como las metas en los próximos tres cuatrienios 2015-2023, las estrategias, programas y subprogramas.

Las visitas institucionales fueron realizadas una vez se formuló una matriz sobre la que las entidades hicieron el ejercicio de revisión y concertación, estas visitas se hicieron en la segunda y tercera semana del mes de Julio del 2011, permitiendo constatar datos y modificar diferentes líneas de base para aterrizar las metas, mejorar las estrategias y sugerir programas y subprogramas. Una vez terminado el plan estratégico se dio paso a la redacción del documento final de política pública de adolescencia y juventud.

Luego, se realizó la presentación de la propuesta de acuerdo ante el Concejo Municipal de Pasto, la primera sesión tuvo lugar el día 19 de Julio, en la misma se aprobó el articulado del acuerdo, y se programó para el 25 de Julio la segunda sesión con la plenaria para revisar puntualmente la exposición de motivos y precisar en cada uno de los puntos de la Política Pública. Este espacio, contó con la participación de jóvenes y demás sectores que hacen parte de este proceso.

El día 14 de julio se llevó a cabo la socialización con precandidatos a la Alcaldía de Pasto y la Gobernación de Nariño, con el objeto de exponer la situación actual

de la población adolescente y joven y presentar los principales retos que plantea la Política Pública de Adolescencia y Juventud de Pasto tomando como referente los objetivos estratégicos de la misma, este ejercicio, permitió avanzar en su posicionamiento y garantizar su efectiva implementación.

Finalmente, el Concejo Municipal de Pasto aprueba la Política Pública de Adolescencia y Juventud en noviembre del 2011, en el año 2012 es incluida en el Plan de Desarrollo del Alcalde Harold Guerrero, en el programa denominado “Arteria Juvenil”.

4.3.4 Metodología: El proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto, tuvo en cuenta los lineamientos propuestos por el Enfoque Poblacional y se desarrolló bajo la metodología Bit-Pase gracias al apoyo técnico de la Universidad Externado de Colombia a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA

La metodología Bit-Pase tiene como principal propósito “identificar las tensiones que se producen en la interacción entre las distintas dimensiones del desarrollo, valorarlas, observar sus tendencias pasadas y prever su comportamiento futuro para establecer la manera de transformarlas”⁵⁸, esto se logra, mediante la siguiente ruta metodológica que identifica dos etapas con tres momentos:

- **ETAPA UNO:** Elaboración del diagnóstico integral: Consiste en comprender las dinámicas demográficas, ambientales, sociales, culturales y económicas, las tensiones que de cada una resultan y las proyecciones que se obtienen con estas tensiones. Se ubican la configuración actual y la esperada, con las ventajas y oportunidades.
 - Momento de identificar
 - Paso 1: Reconocimiento inicial del territorio
 - Paso 2: Identificación y valoración de las situaciones problemáticas
 - Paso 3: Evolución de las situaciones problemáticas si no se intervienen
 - Momento de Comprender el territorio
 - Paso 4: Construcción del escenario actual
 - Paso 5: Reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio
 - Paso 6: Transformación esperada de las situaciones problemáticas
 - Paso 7: Construcción del escenario esperado

⁵⁸ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Pase al desarrollo.[online].[citado 02, abril, 2014]. Disponible en: <http://pasealdesarrollo.org/?page_id=137>

- **ETAPA DOS:** Elaboración de la parte estratégica y del plan de inversiones:
Teniendo en cuenta los resultados de la etapa uno
 - Momento de responder
 - Paso 8: Construcción de la parte estratégica
 - Paso 9: Elaboración del Plan de Inversiones

5. ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y DEL MUNICIPIO DE PASTO EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN ESTRATEGICA

La planeación estratégica se ha convertido en la base sobre la cual se construyen planes, programas y proyectos del ámbito público, y aunque tiene su origen en los escenarios privados, su adaptación en el sector público ha llevado a utilizarla como un instrumento para prever dificultades futuras a través del diseño de estrategias que se establecen teniendo en cuenta un diagnóstico inicial.

Este enfoque de planeación, es una herramienta que contribuye a la gestión pública que se desarrolla en el ámbito nacional, departamental y municipal, de tal manera que facilita la toma de decisiones en el mediano y largo plazo, generando un óptimo resultado en la población objetivo. Es así como la CEPAL reconoce que “El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados”⁵⁹.

La planeación estratégica se encarga de elaborar un diagnóstico de la situación actual para posteriormente diseñar un conjunto de acciones a ejecutar y así lograr el futuro que se desea. De esta manera se infiere que “Cuando hablamos de planificación estratégica nos estamos refiriendo a las grandes decisiones, al establecimiento de los Objetivos Estratégicos que permiten materializar la Misión y la Visión. Por lo tanto la Planificación Estratégica es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos, es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de planificación estratégica”⁶⁰.

Según las necesidades u oportunidades que se presenten en el entorno, la administración pública se ve en la tarea de pensar estratégicamente y formular planes, metas, objetivos y finalmente la implementación de políticas y proyectos en la sociedad, para lo anterior, la planificación estratégica está representada de dos maneras, a nivel nacional y a nivel institucional reflejándose en las actividades que se distribuyen a los diferentes poderes del estado y sus organismos, los cuales, planificarán estratégicamente teniendo en cuenta prioridades y el presupuesto requerido.

⁵⁹ ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2009. [online].[citado 04, diciembre, 2013]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf> p.7

⁶⁰Ibíd.p. 8.

La utilidad de la planeación estratégica es incorporar las diferentes metas y objetivos hacia una gran visión, entendida como el conjunto de acciones coherentes que permitirán llegar a un fin, teniendo en cuenta diferentes factores tanto internos como externos que facilitaran el cumplimiento de los objetivos. Finalmente la planeación medirá la ejecución y los resultados para determinar el impacto en la población, es decir “Desde un punto metodológico, la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos”⁶¹.

Los actuales enfoques de planeación han llevado a la construcción de diferentes escenarios futuros, en donde se resalta el aporte de la planeación estratégica que a diferencia de otro tipo de planeación como la prospectiva no solo se limita a visualizar el futuro y mostrar sus opciones teniendo en cuenta el presente, también encamina su proceso sistémico y organizativo de largo plazo hacia la selección de estrategias y búsqueda de un futuro deseable.

La planeación estratégica se convierte en el instrumento de apoyo para la construcción de rutas estratégicas que permiten facilitar la toma de decisiones a las instituciones gubernamentales, como lo menciona John Bryson es “una innovación en el sector público, tanto en términos de liderazgo como de dirección, que cuenta con grandes posibilidades de seguir siendo utilizada porque acepta y se fundamenta en la naturaleza política de la toma de decisiones”⁶².

A través de políticas públicas se refleja la incidencia de la planeación estratégica para la construcción, ejecución, seguimiento, evaluación e incluso análisis de las mismas políticas. Al respecto se menciona lo siguiente:

La planificación estratégica propone la identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención, facilitando a los gobiernos locales poder enfocar las energías colectivas hacia la consecución de objetivos prioritarios. Si bien la tarea de diseñar acciones en el día a día es una necesidad ineludible, atender lo urgente no tiene por qué transformarse en una actividad excluyente. Tener una estrategia nos permite saber hacia dónde vamos y en consecuencia ponerle un rumbo al desarrollo de la ciudad⁶³.

⁶¹ ARMIJO, Marianela. Óp. cit. 15 p

⁶² GARCIA, Silvana. La planeación estratégica en la gestión pública. En: Gestión pública y desarrollo. 2011. p. 19-24

⁶³ BIFARELLO, Mónica. Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: la planificación estratégica local para la cohesión social. [online].[citado 16, diciembre, 2013]. Disponible en: <http://www.urba13.eu/uploads/descargas/herramientas_para_diseno_ppl.pdf> p.13

Por lo anterior, existen diferentes ventajas que justifican la aplicación de planeación estratégica en las políticas públicas del territorio, entre las que se pueden mencionar a continuación:

- El análisis de la situación del entorno que se realiza a partir de la planeación estratégica donde se encuentran las situaciones problemáticas o necesidades que enfrenta la población, permite que las instituciones identifiquen oportunamente temas prioritarios y críticos, elaborando a continuación objetivos estratégicos que se desarrollan de manera pertinente para mitigar o erradicar el problema que podría ocasionar más adelante mayores consecuencias.
- Cuando a través del diagnóstico se identifica la situación y el comportamiento de la población objetivo dentro de una planeación estratégica, se involucran tanto en la parte diagnóstica como en la solución de necesidades o problemáticas diferentes actores, los cuales, se van vinculando dentro del proceso de planeación, como sucede evidentemente en las políticas públicas, construyendo un trabajo organizado y concertado entre las diferentes dependencias y secretarías territoriales, junto con cooperación internacional y la población civil.
- Con la planeación estratégica, además de asignar competencias a las diferentes entidades territoriales, se organiza el presupuesto y tiempos de trabajo con proyecciones en el mediano y largo plazo.
- La inclusión de todos los actores dentro de la planeación estratégica hace que ésta evidentemente se vuelva participativa, construyendo espacios, generando diálogo, formación y control social a las políticas públicas.

5.1 ESTRUCTURA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La planeación estratégica contempla la organización y articulación de una serie de etapas, que se establecen para desarrollarse durante todo el proceso y van desde el análisis y la planificación hasta la implementación, comenzando por reconocer la realidad para elaborar objetivos y estrategias, y posteriormente en la implementación establecer mecanismos de control y seguimiento. Lo anterior, genera un ciclo que se retroalimenta y complementa entre todas las etapas como se representa en la siguiente gráfica.

Gráfico 6. Estructura de la planeación estratégica



Fuente: La presente investigación. Año 2014

5.2 DIAGNOSTICO

Tabla 2. Diagnóstico de la realidad

ETAPA	RESULTADOS
Diagnóstico de la realidad	Identificación de oportunidades y amenazas; fortalezas y debilidades

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

La planeación propone estrategias y líneas de acción en el largo plazo; identificando el presente, a través, de un *diagnostico estratégico* donde se desarrolla la situación actual del territorio revelando sus fortalezas y debilidades sustentadas en indicadores, de igual forma, el territorio al enmarcarse dentro de un estado con normas y regido por las mismas, hace que se vea afectado por amenazas o beneficiado por oportunidades. Estudiar el entorno implica examinar la incidencia que tienen las diferentes variables sociales, económicas, políticas y/o ambientales sobre la población donde se pretende llevar a cabo el proceso de planeación estratégica y la incidencia de esta población sobre las mismas variables.

Esta línea base sobre la cual parte la planeación es fundamental en la construcción de una política pública, porque se brinda inicialmente toda la información necesaria a partir de la cual se empezaran a trabajar las siguientes etapas.

Lo fundamental para la formulación es encontrar en cada una de las variables que inciden en la población una visión interna y externa, para lo cual, es necesaria la participación de instituciones públicas, privadas, gubernamentales, cooperación, población objetivo y población en general, donde se presente desde cada perspectiva el propio diagnóstico de la realidad y los posibles cambios que se pueden generar para mejorar las condiciones presentes y futuras. Al respecto, se menciona que “para establecer el estado e impacto generado de las acciones implementadas al momento resultante del diagnóstico, es necesario conocer la oferta existente de servicios que garantizan los derechos, su cobertura e identificar la demanda no cubierta”⁶⁴.

⁶⁴ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. ABC de la política pública de infancia y de adolescencia. .[online].[citado 21, mayo, 2014]. 9 p. Disponible en:<http://www.belendeumbria-risaralda.gov.co/apc-aa-files/36623336663962346533313662343633/sbnf-cartilla-abc-pp-de-pi-i-y-a-abril-de-2013.pdf>

De esta manera, no solo se tienen en cuenta anteriores diagnósticos o análisis que se pudieron haber realizado, porque, a pesar de ser importantes, contar con la participación y opinión inicial de los actores presenta como resultado un buen comienzo y se parte de esta experiencia hacia la búsqueda de la continuidad participativa durante todo el proceso.

Finalmente, el diagnóstico a través de su explicación detallada del entorno permitirá dar respuesta a las estrategias que se formulen posteriormente, para las cuales, también se tuvo que haber identificado los recursos existentes y las potencialidades que tiene el territorio.

5.3 MISIÓN Y VISIÓN

Tabla 3. Misión y Visión

ETAPA	RESULTADOS
Misión y Visión	Estructurar la Visión y Misión en las políticas públicas

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

5.3.1 Misión: En el diagnóstico se comienzan a dar las primeras experiencias participativas y a conformarse relaciones entre la administración pública y la sociedad civil, donde a pesar de sus diferentes formas de incidencia y propósitos particulares, se encuentran interesados en el cumplimiento de una meta en común que se identifica como misión, la cual ofrece un marco de referencia para que las actividades de la planeación se direccionen por un camino organizado o para reconocer su propósito a la población en general.

Este componente también representa el compromiso que tiene la administración pública con la sociedad, por lo cual, se constituye en uno de los elementos más importantes dentro del proceso, es así como “La formulación de la misión es determinante para la continuación del proceso de elaboración del plan estratégico, ya que tiene repercusiones sobre: el diagnóstico de la realidad interna y externa de la entidad; la selección de los objetivos estratégicos; y, el diseño de la estructura organizativa”⁶⁵. Adicionalmente en la misión se reconocen las funciones de las instituciones y los resultados finales a los que pretenden llegar justificando finalmente la existencia del plan que se propone.

⁶⁵ MEDIANERO, Daniel. Metodología de planeamiento estratégico en el sector público. 2008. [online]. [citado 16, diciembre, 2013]. Disponible en: <http://joseordinolaboyer.files.wordpress.com/2011/11/planeamiento-estrategico_sector_publico_david-medianero.pdf> p.47

Hasta el momento, es evidente que el proceso de misión contempla todo tipo de actores ya sea desde los que se incluyen por aplicar y cumplir la norma o por los que se ven beneficiados por la realización de políticas que fortalezcan y mejoren su entorno, lo cual, se va a contemplar en el paso de la misión por diferentes instituciones gubernamentales y de cooperación. Para lo anterior, la organización y comunicación representará una táctica necesaria para la construcción de la misión. Es en este momento donde la misión, en el proceso de planeación estratégica, debe exigir un apoyo continuo por parte de las entidades territoriales para su elaboración, contribuyendo en aspectos formativos, participativos y de información a las demás dependencias de gobierno como secretarías, así mismo, a la cooperación y de manera especial a la población donde recae la política.

5.3.2 Visión: En la consecución de las etapas dentro de la planeación estratégica se encuentra, la *visión* donde se identifica de manera global la finalidad del proceso de planeación, resaltando su importancia porque refleja la realidad a la cual se pretende llegar a través del desarrollo de estrategias y objetivos, proyectándose hacia el futuro deseado.

Es importante para las instituciones gubernamentales tener presente en su visión los plazos que a nivel nacional existen para desarrollar y dar cumplimiento a los planes, como también tener en cuenta los presupuestos asignados y los diferentes aportes que se realicen por parte de cooperación, instituciones y sociedad. Lo anterior, con el fin de comprometerse los diferentes actores con la población, haciendo efectivo y eficiente su aporte acordado inicialmente y manteniendo los lineamientos de la misión.

El desarrollo de un diagnóstico inicial, de misión y visión, va a facilitar la comprensión de necesidades y falencias dentro del espacio donde se esté desarrollando la planeación estratégica, lo cual, generará inicialmente la identificación de *ejes estratégicos* sobre los cuales se van a priorizar temas y se elaboraran posteriormente los *objetivos* y la búsqueda de estrategias que permitan cumplirlos como se menciona a continuación en los siguientes pasos.

5.4 EJES ESTRATEGICOS

Tabla 4. Ejes Estratégicos

ETAPA	RESULTADOS
Formulación de objetivos y estrategias	Determinación de objetivos, priorización y selección de las estrategias

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

Este componente de la planeación estratégica se define como “cuestiones fundamentales sobre políticas o desafíos críticos que afectan a los mandatos de la organización; la misión y los valores; el nivel y combinación de productos y servicios; los clientes, usuarios o sujetos pasivos; o al coste; la financiación, la organización y dirección”⁶⁶. La identificación de ejes estratégicos se realiza a partir de un análisis completo de las etapas anteriores, en donde se van a evidenciar determinadas problemáticas o necesidades que requieren ser priorizadas para desarrollar estrategias oportunas que permitan mitigar o eliminar este fenómeno en la población, garantizando el mejor desarrollo en las políticas.

Desde los actores se debe construir un pensamiento colectivo sobre las diferentes variables que influyen en la población objetivo de la política, presentando a continuación una lista organizada de temas en orden de prioridad y sobre las cuales se va a trabajar para atender en principio las problemáticas que necesiten cambios inmediatos y prevenir consecuencias futuras. Para lo anterior, las leyes y/o la protección de derechos, pueden ser mecanismos para tener en cuenta al momento de priorizar.

5.5 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Se parte de la orientación que brindan los ejes estratégicos para diseñar los *objetivos estratégicos*, que se elaboran para su cumplimiento en el mediano y largo plazo, los cuales, guiados por la misión buscan llegar a la visión proyectada inicialmente a través del mantenimiento de las fortalezas y el descubrimiento y adopción de oportunidades.

Los objetivos tienden a diseñarse desde la construcción y pensamiento propio de cada uno de los actores, de esta manera la base sobre la cual se diseñen estará determinada por los ejes, centrando la atención hacia un mismo punto, lo que pretende a través del consenso enmarcarse en determinados objetivos reuniendo los intereses de los distintos actores. Estos objetivos aunque se plantean de manera cualitativa deben estar diseñados para su medición a través de la aplicación de diferentes indicadores que tienen como finalidad examinar el impacto del desarrollo de estos objetivos sobre la población.

La construcción de los objetivos estratégicos va a propiciar el posterior diseño de estrategias que impulsarán y facilitarán el cumplimiento de los mismos, por lo cual, se deben tener identificadas las fortalezas y factores de riesgo que pueden incidir

⁶⁶ GARCIA, Maria; ALAMO, Rosa. El proceso estratégico en el sector público: Análisis en el contexto de las universidades Españolas. En: Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa. [online]. 2007. Vol. 13. [citado 14, marzo, 2014]. Disponible en: <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2356664.pdf&ei=VV7vU_a2JsLisATj4IDoBQ&usg=AFQjCNE8h2q9waKNMm3_tIlVq0fg0FI_gw>

positiva o negativamente para desarrollar los objetivos de manera eficiente, eficaz y en los plazos establecidos.

5.6 PLAN DE ACCIÓN

Tabla 5. Plan de Acción

ETAPA	RESULTADOS
Plan de acción	Diseño de acciones específicas, reales y alcanzables

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

Se ubica como la etapa sobre la cual se identifica las acciones concretas y alcanzables que se van a desarrollar dentro de cada una de las estrategias establecidas con anterioridad, delegando responsabilidades, tiempos y recursos. Para la elaboración del plan de acción es importante identificar las grandes actividades para edificar las tareas pequeñas y específicas que en su conjunto lograrán el objetivo final, es decir el cumplimiento de la estrategia y en general de la política.

Todos los actores que se involucran en el proceso van a ser los facilitadores para la construcción de política, de ahí radica la importancia que estos se encuentren apropiados de toda la planeación estratégica, formados para dar continuidad al proceso y estableciendo el mejor plan de acción, incluso instaurando mecanismos de evaluación y seguimiento que les permita estar de alguna manera dentro de todas las etapas de construcción y ejecución de las políticas, examinando la evolución y el impacto que se presentará con los resultados finales.

5.7 SISTEMAS DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Tabla 6. Sistemas de control, seguimiento y evaluación

ETAPA	RESULTADOS
Sistemas de control, seguimiento y evaluación	Insumos, productos, resultados, impactos

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

El desarrollo de las actividades propuestas y ejecutadas en todo el desarrollo de la política pública desde su formulación necesitan ser medidas y sistematizadas para identificar el alcance de las estrategias, el impacto y el cumplimiento de los objetivos, para lo anterior, en primer lugar se ubica un sistema de *control y seguimiento*, el cual, “además de facilitar y mejorar tanto la gestión pública como la coordinación interinstitucional, contribuye a fortalecer la gobernabilidad pública y la democracia al permitir que el gobernante revise los aciertos y desaciertos de la administración”⁶⁷. Este sistema buscará prevenir las dificultades futuras dentro de la misma política o contrarrestar estas dificultades oportunamente tomando decisiones estratégicas.

El sistema de control y seguimiento debe presentar una divulgación de los resultados a todos los actores y población en general interesada en la política pública, los cuales desde sus diferentes perspectivas evaluarán los logros y fortalecerán su incidencia participativa en la planeación a través de la exigencia o los aportes constructivos para continuar con el desarrollo de la política.

Por su parte la *evaluación* como lo describe Alejo Vargas hace referencia a “la posibilidad de valorar a posteriori los resultados, efectos o impactos de la política pública, ya sea para introducir correcciones (reformulaciones o modificaciones en su ejecución) o para aprender para la gestión pública futura. Por lo anterior, se debe pensar en un tipo de evaluación formativa y no sumativa”⁶⁸. Es así como la evaluación es una de las etapas estratégicas más importantes dentro de la planeación ya que su función al recopilar y analizar la información, presenta la identificación de insumos, productos y resultados, como también la incidencia participativa de cada grupo de actores que inicialmente tomaron responsabilidades que se llevarían a cabo dentro del desarrollo de la planeación.

⁶⁷ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. ABC de la política pública de infancia y de adolescencia. [online]. [citado 21, mayo, 2014]. Disponible en: <<http://www.belendeumbria-risaralda.gov.co/apc-aa-files/36623336663962346533313662343633/sbnf-cartilla-abc-pp-de-pi-i-y-a-abril-de-2013.pdf>> p.22

⁶⁸ VARGAS, Alejo. Óp. cit. 75 p

Como lo resalta Alejo Vargas la evaluación debe ser formativa y no sumativa en la medida en que los participantes de la construcción y ejecución de la política pública examinen los resultados de todos, producto de las diferentes actividades distribuidas; de esta manera, se tendrán las críticas adecuadas para hacer de esta evaluación participativa un mecanismo eficiente y eficaz para sumar correcciones, encontrando estrategias de solución, y finalmente, fortaleciendo y fomentando aspectos positivos que la planeación ha dejado para construir planes estratégicos futuros.

5.8 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y EL MUNICIPIO DE PASTO CON APLICACIÓN DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

En este punto se pretende abordar el análisis de la estructura de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto bajo el enfoque que aporta la planeación estratégica.

La metodología bajo la cual se realizará dicho análisis implica entender los tipos de estudios y apreciaciones que la ciencia económica utiliza en su desarrollo. De una parte se tiene las apreciaciones normativas que, basadas en un juicio de valor, determinan la mejor forma de realizar las cosas o lo que se conoce como el “deber ser”. En los términos más prácticos, las afirmaciones normativas buscan establecer una situación deseada y, en este caso, el mejor procedimiento para lograrla. El concepto de las apreciaciones normativas en economía permite identificar con claridad que las etapas y la estructura recomendada por la planeación estratégica corresponde al referente normativo o el “deber ser”, es decir, aquella estructura que en el mejor de los casos debió haber seguido un proceso de formulación de política pública poblacional.

De otra parte, la ciencia económica utiliza en su desarrollo las apreciaciones positivas, que son fundamentalmente descriptivas o dedicadas al estudio de la realidad tal y como se presenta, lo que implica una inclinación a ocuparse del cuestionamiento del “como es”. Para el caso que ocupa a esta investigación, el concepto de apreciaciones positivas deja esclarecer su identificación con la estructura y las etapas que en la realidad se generaron en la formulación de las Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto.

Los conceptos mencionados sobre apreciaciones normativas y positivas permiten resumir que para efectos metodológicos del análisis, la estructura de política sugerida por la planeación estratégica será tomada como un referente normativo contra el cual se someterá a comparación las estructuras positivas de las Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto que efectivamente se realizaron en la realidad. Este mecanismo

seleccionado permitirá no solo la identificación de carencias, vacíos y errores en cada uno de los procesos, sino también sus aciertos.

La aplicación del proceso metodológico descrito se presenta a continuación. Como se podrá observar, los cuadros corresponden a cada uno de los componentes que la estructura de la planeación estratégica identificó como referentes normativos, y en el contenido de las columnas, se presenta el análisis de estos componentes en cada una de las políticas. Finalmente, para cada una de estos componentes se realiza un análisis conjunto y un juicio general sobre sus vacíos, errores y aciertos.

5.8.1 Diagnostico interno y externo

El diagnostico presente en la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño y Municipio de Pasto dan completa claridad del contexto en el cual se encuentran las políticas y teniendo en cuenta la planeación estratégica se resalta la focalización de fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades en sus cuatro componentes principales, lo que permite mostrar escenarios de posibles soluciones a los problemas y aprovechar el entorno positivo que tiene el departamento y municipio para impulsar las estrategias (Ver Tabla 7).

Tabla 7. Diagnostico interno y externo

<p align="center">Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño</p>	<p align="center">Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto</p>
<p>Diagnostico participativo con enfoque poblacional que centra su análisis en cuatro dinámicas de desarrollo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinámica demográfica: Presenta indicadores y características de Adolescentes y jóvenes en relación al crecimiento, distribución y movilidad de la población. 2. Dinámica ambiental: se analizan problemáticas el uso indebido de los recursos naturales, bajo potencial agrario, eco turístico y agroecológico. 3. Dinámica social: Se ubican los siguientes ejes principales: <ul style="list-style-type: none"> - Educación - Salud - Bienestar, protección y familia. - Cultura, recreación y deporte - Justicia, seguridad y convivencia. - Participación e integración social. 4. Dinámica económica: Analiza principalmente tres problemáticas: <ul style="list-style-type: none"> - Desempleo - Bajo desarrollo empresarial - Bajo desempeño de la zona rural. 	<p>Diagnostico participativo con enfoque poblacional que centra su análisis en cuatro dinámicas de desarrollo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinámica demográfica: Dentro de la dinámica se analizan variables importantes como el tamaño, la estructura, el crecimiento, la distribución y movilidad de la población. 2. Dinámica ambiental: Se analiza la interacción de los adolescentes y jóvenes del Municipio de Pasto con un ambiente natural y un ambiente construido. 3. Dinámica social: Es una de las más complejas porque analiza la mayoría de las variables que determinan el desarrollo sostenible. 4. Dinámica económica: Analiza las siguientes competencias básicas del Estado: <ul style="list-style-type: none"> - Promoción del empleo y protección de desempleados- - Formación de capital humano y asesoría empresarial - Desarrollo empresarial e industrial - Asistencia técnica - Seguridad alimentaria - Producción, comercialización, organización y promoción.

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

Como se detalla en el cuadro comparativo las dos políticas públicas presentan un enfoque poblacional con cuatro dinámicas que se desarrollan en torno a un contexto similar. Se resalta de las dos políticas que la clase de diagnóstico que se presenta es de carácter participativo, reflejándose a través de los diferentes indicadores y análisis de la situación correspondiente a cada secretaría, dependencia de gobierno o institución público o privada, desde la cual, se extienden diferentes críticas que son constructivas en su aplicación por parte de los actores. Al respecto, según Franz Rodríguez, del Programa Colombia Joven en una de las entrevistas realizadas sobre el proceso de política pública en Nariño menciona que “La situación en Nariño es bastante particular, se trata de un departamento fronterizo, con una multiculturalidad impresionante, que también de alguna manera es un territorio hostil en términos de geografía y accesos. Factores que han influido para que la atención por parte del gobierno nacional o central haya sido ineficiente, en términos generales, aislamiento que por lo contrario a lo que se esperaría, ha sido positivo en términos de empoderamiento y apropiación de conceptos por parte de la población en el territorio”.

5.8.1 Misión

Tabla 8. Misión

Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño	Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto
<p>Está en marcha una apuesta política colectiva de las y los jóvenes y de los sectores públicos, privados, académicos y comunitarios, que reconoce, promueve y garantiza las libertades, derechos, potencialidades y capacidades de las y los adolescentes y jóvenes, mediante un proceso de articulación, gestión e incidencia a nivel local, departamental, nacional e internacional.</p>	

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

La misión de la *Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño*, contiene una revisión del espacio y territorio en todos sus ámbitos sobre los cuales se desarrolla la política, teniendo en cuenta la pluriculturalidad existente, así, los adolescentes y jóvenes pertenecientes al sector urbano, sector rural, comunidades indígenas, afro descendientes y a la población LGBTI, en primer lugar, ha comenzado a mostrar su interés por conocer y hacer conocer sus

derechos y buscar mecanismos e instrumentos de participación para presentar sus diferentes necesidades y sobretodo potencialidades que los alejan de la estigmatización de la sociedad Nariñense, al verlos solo como adolescentes y jóvenes problemáticos y conflictivos. Es así, como se evidencia en su misión la aplicación de la norma vigente hasta el momento (Ley 375 de 1991-Ley de juventud) sobre la cual se regía la construcción de la política como lo establece su Artículo 17.

El Estado y la sociedad, coordinadamente, tienen la obligación de promover y garantizar los mecanismos democráticos de representación de la juventud en las diferentes instancias de participación, ejercicio, control y vigilancia de la gestión pública, teniendo en cuenta una adecuada representación de las minorías étnicas y de la juventud rural en las instancias consultivas y decisorias que tengan que ver con el desarrollo y progreso de la juventud, así como la promoción de la misma juventud.

Cabe señalar que durante el proceso de la política pública de adolescencia y juventud en las escuelas de liderazgo se pretendió ir sistematizando el proceso y construyendo una caracterización de lo que es ser joven en Nariño para resaltar la misión de este actor clave en el proceso, que finalmente se reflejara en el interés de la misión general de la política, por promover desde los diferentes actores participantes de la política pública, estrategias representadas en programas, proyectos y políticas que vinculen los derechos y necesidades de los adolescentes y jóvenes, permitiendo desarrollar desde procesos sociales hasta procesos de formación culturales y deportivos.

La *Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto*, A diferencia de la departamental contiene un vacío en su misión, justificada en parte por la metodología BIT-PASE sobre la cual se diseñó y formulo. Lo anterior deja una inconsistencia teniendo en cuenta la importancia que tiene específicamente su elaboración dentro del proceso de planeación estratégica como se ha resaltado desde el comienzo del capítulo.

Sin embargo, el documento de política pública municipal, al igual que en la política pública departamental está regida bajo la misma normatividad, razón por la cual, aunque no se encuentra definido un lineamiento específico de misión, se presentan los diferentes intereses de los actores en especial del adolescente y joven, quien encamina su misión a reconocerse como población innovadora, creativa y de capacidades propias, que buscan la aceptación, el apoyo de las instituciones y de la población en general, de tal manera que se puedan disminuir las brechas que se han formado, construyendo espacios y entornos de desarrollo integral más allá de la atención a las problemáticas del adolescente y joven, es así como ellos mismos, consideran en su política, que es “prioritario trabajar sobre el imaginario que existe del joven asociado a la rebeldía y a la violencia y

reemplazarlo por el de actores sociales, con capacidad de incidir positivamente en procesos sociales, económicos, y ambientales. Manifiestan que para esto es necesario pensar en la implementación de mecanismos que permitan el trabajo intergeneracional, corresponsable y decidido que propicie la generación de confianza”⁶⁹.

Es importante resaltar dentro de la *Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño* la importancia que se le da a la intervención a cada uno de los actores y sus intereses tanto colectivos como particulares, que es la misma importancia que resalta la planeación estratégica para la construcción de políticas. Así se encuentra en primer lugar al actor más importante, al adolescente y joven, que además de considerarse como la población objetivo para la realización de la política tiene gran importancia al considerarse un actor participante dentro de la construcción de la misma, llegando a una misión colectiva de acuerdo a las necesidades y potencialidades presentes en un territorio étnico, cultural y diverso.

Por su parte, el estado, se destaca en su misión por su interés económico y técnico que le permita cumplir con el plan de acción de la política y resalta la importancia de la complementariedad que se podría generar a nivel nacional, departamental y municipal si se trabaja por objetivos comunes que contribuyan a mejorar la participación de los jóvenes en la sociedad, al respecto, “No cabe duda que las y los jóvenes puedan ser un motor de cambio y de innovación, y agentes de transformación. Sin embargo, para que esto trascienda el entorno también tiene que ofrecer incentivos, medios y oportunidades para incidir en el ciclo de las políticas públicas”⁷⁰. Desde diferentes perspectivas la misión de la política departamental para el estado reúne elementos importantes que explican su participación en el proceso y la importancia de trabajar por la población objetivo (jóvenes), generando finalmente una incidencia política de los mismos para los mismos, es decir que los jóvenes reconozcan sus necesidades e intereses y trabajen por construir los cambios necesarios para llegar a su propio desarrollo.

En segundo lugar las políticas también involucran dentro de sus actores de participación al sector privado cuyo principal propósito es lograr que a través de la inserción del adolescente y joven en este sector, se aprovechen las capacidades y fortalezas que mejoren la calidad de vida de esta población. En tercer lugar la sociedad civil también se encuentra como un actor dentro de la política al buscar que el adolescente y joven se convierta en un actor social y político que trascienda y promueva soluciones a las diferentes problemáticas que se generan en el ámbito social de la región.

⁶⁹ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Op. Cit. p.54.

⁷⁰ BERTHIN, Gerardo. Explorando la participación juvenil en la gobernabilidad local en América Latina. 2013[online].[citado 17, enero, 2014]. Disponible en: <http://www.regionalcentrelacundp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/jovenes_espanol_0.pdf> p.36

En cuarto lugar y para complementar el conjunto de actores se encuentra la cooperación internacional quien a través de alianzas con el gobierno nacional llega a determinadas regiones a fortalecer y coordinar el proceso de política pública para garantizar su realización y la transformación en las diferentes problemáticas y necesidades de la sociedad civil. Por lo anterior se infiere que “en el ámbito del diseño e implementación de políticas públicas, tan importante como la competencia, es la cooperación. El torbellino de transformaciones que se vienen desarrollando en el mundo, con la globalización y la consolidación de la democracia liberal, hacen que la efectividad del “Buen Gobierno” dependa en gran medida de la cooperación al interior del sector público y de las alianzas estratégicas que se pueden formar con el sector privado y la sociedad civil.”⁷¹

Finalmente, la misión a nivel departamental cumple con las expectativas tanto en su aplicación teniendo en cuenta la normatividad existente, como en la recomendación por parte de la planeación estratégica para convertir la misión en uno de los primeros pasos que va a sustentar la creación de las posteriores etapas que contempla la política pública. En este sentido, cabe resaltar su interés por involucrar en la misión a todos los actores, su propósito inmediato y la razón de ser de la política. Caso contrario, sucede con la política pública municipal al no reconocerse específicamente por una misión que los represente en especial a las entidades de gobierno que deben iniciar el proceso de política con una misión clara y específica, en favor de un grupo poblacional que en este caso son los adolescentes y jóvenes. Lo anterior no quiere decir que a lo largo de todo el documento no esté inmerso un propósito de misión, sin embargo, al no realizar una especificación clara dificultará más adelante al evaluador de la política para llegar a establecer directamente los propósitos que el actor o el conjunto de actores en este caso tenían inicialmente al desarrollar la política.

⁷¹ MEDIANERO, Daniel. Óp. cit. p.43

5.8.2 Visión

Tabla 9. Visión

Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño	Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto
Las y los adolescentes y jóvenes nariñenses y residentes en Nariño, como ciudadanas y ciudadanos activos en ejercicio pleno de sus libertades, derechos y capacidades, son actores claves en la transformación social hacia el desarrollo humano sostenible, la gobernabilidad democrática y la construcción social de paz en un Nariño diverso, multiétnico y pluricultural.	

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

En esta etapa, se desarrolla por parte de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño un concepto general de visión que enlazado con su misión y en cumplimiento de la norma establece que se seguirá trabajando sin ningún tipo de exclusión con todos los agentes que han hecho parte de la política y que de diferentes formas contribuyen en el proceso no solo de construcción sino también de cambio y de nuevas propuestas y estrategias para el futuro de los adolescentes y jóvenes en Nariño.

Desde su formulación se construyen los tres ejes temáticos que se resaltan en la visión y que más adelante seguirán siendo parte fundamental para la construcción de las estrategias y objetivos que hacen parte de las siguientes etapas de planeación estratégica, por lo cual, su mención en este punto es vital para el futuro y organización de los posteriores escenarios de acción, los ejes temáticos a los que se hace referencia (desarrollo humano sostenible, gobernabilidad democrática y construcción social de paz) constituyen las tres condiciones necesarias sobre las cuales se proyecta la política, buscando a través de objetivos específicos dar cumplimiento a estos ejes y llegar al futuro deseado.

Por su parte, es importante destacar dentro de la visión de la política pública departamental, la autonomía y liderazgo que tiene el adolescente y joven al construir su visión, representándose como un transformador social dentro de la región que no se lo limita a futuro por el rango de edad sino que le permita identificarse como joven en un largo plazo en la manera concreta de ser, actuar, pensar y relacionarse con su entorno, facilitando el encuentro y trabajo entre pares que les permita motivar con su formación y experiencia a los nuevos adolescentes

y jóvenes que se pueden encontrar con una región transformada si se trabaja conjuntamente por las estrategias elaboradas en las Políticas Públicas que pretenden mejorar no solo en indicadores sino también en jóvenes formados y con alto nivel de participación en las diferentes problemáticas, necesidades o potencialidades futuras, actualizando así las mismas políticas y las herramientas para continuar y consolidar el proceso en todo el territorio.

Contrario a lo que sucede en la Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental, en la Municipal no se especifica concretamente un concepto elaborado de visión, por lo cual, se podría generar incertidumbre en etapas futuras de la planeación estratégica, sin embargo, cabe resaltar una apuesta a futuro que menciona la política y que podría ser parte importante de la visión “El ejercicio participativo es un paso que permite avanzar en el propósito de garantizar los derechos de las y los adolescentes y jóvenes en Pasto, se constituye en una importante herramienta de planeación para el desarrollo de acciones más integradoras que optimicen los recursos Institucionales y comunitarios con los que cuenta el Municipio”⁷².

A pesar de que la visión en la política pública departamental se encuentra más estructurada que en la política pública municipal, se presentan situaciones inconclusas, en el sentido que la planeación estratégica cataloga como importante resaltar dentro de la visión los tiempos a los cuales se va a proyectar el cumplimiento de los objetivos de la política, porque este genera en el largo plazo un insumo necesario para el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación que se realizara posteriormente.

5.8.4 Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto parten de un análisis situacional considerado uno de los pasos fundamentales dentro de la planeación estratégica y evidenciados a través de la dinámica demográfica, ambiental, social y económica presentes en cada una de las políticas. De igual forma estos objetivos deben dar respuesta a la misión elaborada en un comienzo, para la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño es evidente la relación que existe entre su misión y sus objetivos ya que los dos involucran la necesidad de participación y cooperación de todos los actores que intervienen en la formulación de la política para que incidan desde su responsabilidad, formación y liderazgo en todos los espacios y aspectos relacionados con los adolescentes y jóvenes. Sin embargo, la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto a pesar de contener objetivos que van desde la protección de la vida hasta la inclusión, protección de derechos y participación, el vacío en su misión como se mencionó anteriormente en este capítulo no permitirá evidenciar claramente el grado de relación existente con sus objetivos estratégicos (Ver Tabla 10).

⁷²ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Op. Cit. p.4.

Tabla 10. Objetivos estratégicos

Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño	Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto
<p>Empoderar a las y los adolescentes y jóvenes para que se reconozcan y sean reconocidos como actores claves en la apuesta colectiva de construcción del territorio, desarrollo humano sostenible y construcción social de paz.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuir a la transformación de las condiciones políticas, sociales, culturales, ambientales y económicas a nivel personal y colectivo de las y los adolescentes y jóvenes en Nariño para el mejoramiento de su calidad de vida. - Incidir, articular y posicionar la política pública de adolescencia y juventud en todos los procesos de planeación pública a nivel local, departamental y nacional. 	<p>Garantizar el derecho a la vida de la población adolescente y joven de Pasto: Coadyuvar estratégicamente desde las competencias de los actores institucionales y de otros actores sociales para que el respeto y la garantía de la VIDA de las y los adolescentes y jóvenes sea un imperativo en el Municipio de Pasto y se convierta en una oportunidad para avanzar en la construcción, progreso y desarrollo social, humano y territorial.</p> <p>Garantizar la inclusión social, económica y política: Orientar y fortalecer el trabajo interinstitucional e intersectorial, para garantizar desde la corresponsabilidad, la inserción pertinente de la población adolescente y joven a las dimensiones del desarrollo, con el propósito de responder con acierto a la satisfacción de necesidades vitales, al mejoramiento de la calidad de vida y traducir las capacidades y potencialidades de las y los jóvenes en beneficios reales para el desarrollo del Municipio de Pasto.</p> <p>Transformar los patrones culturales desestructurantes: Encaminar los esfuerzos institucionales, sociales y comunitarios en torno a la apropiación de hábitos y prácticas para la convivencia intergeneracional y con el entorno, en procura de una ética de vida, en la cual la premisa sea el respeto y la defensa los Derechos Humanos.</p> <p>Fortalecer escenarios de participación de la población adolescente y joven para su incidencia y el trabajo articulado con la institucionalidad: Reconocer las diferentes manifestaciones de interacción y participación de la población adolescente y joven en el Municipio, con el propósito de posicionar su rol en escenarios de toma de decisiones para la ejecución de la presente política.</p>

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

La formulación de los objetivos estratégicos dentro de las políticas públicas tiene sus inicios en el análisis de los ejes estratégicos, los cuales van a direccionar y priorizar necesidades y/o fortalezas que pueden ser aprovechadas para el diseño de objetivos. Lo anterior se cumple claramente en la política departamental y municipal, en la primera, a partir de cada dinámica se establecen una serie de tensiones definidas como las situaciones problemáticas o necesidades que estas poseen, representadas cualitativamente y cuantitativamente, sobre las cuales se diseñan posteriormente recomendaciones de política que contienen los aspectos más relevantes y prioritarios sobre los cuales se debe trabajar oportunamente, lo que finalmente se conoce como ejes estratégicos. Por su parte, en la Política Pública Municipal la identificación de tensiones se realiza en cada dinámica, sin embargo, se resalta en esta política la participación de los adolescentes y jóvenes en la construcción de los ejes estratégicos ya que adicional a las tensiones identificadas por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, la misma población objetivo en los diferentes espacios de concertación y participación como lo fueron las escuelas y semilleros de liderazgo son los que perciben las situaciones problemáticas en las cuales se deberían enfocar todos los actores para dar solución.

Los objetivos estratégicos deben ser analizados desde diferentes aspectos, su diseño hasta el momento contempla la aplicación de las etapas anteriores donde se derivan especialmente de los ejes estratégicos, la misión y la visión, sin embargo, en su construcción se deben tener en cuenta otros aspectos importantes los cuales hacen que los objetivos estratégicos sean:

- Alcanzables
- Comprensibles y Concretos
- Localizados en el tiempo
- Convertibles fácilmente en tareas u objetivos específicos

Para la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y del Municipio de Pasto los objetivos resultan *alcanzables* en primer lugar porque cumplen con el reconocimiento de la situación actual a través del diagnóstico inicial elaborado por las dos políticas, en segundo lugar el desarrollo participativo desde la formulación de las políticas públicas genera que el compromiso de las instituciones públicas, privadas, de cooperación y de los mismos adolescentes y jóvenes se vean reflejados en todos los objetivos, a través de los cuales se plantea empoderar a los actores de las problemáticas y fomentar los escenarios participativos.

Los objetivos estratégicos mencionados, se caracterizan por ser *comprensibles* y definir de manera inicial una tentativa ruta de acción que se definirá con *actividades y estrategias* que se elaboran en la parte final de la planeación, por lo cual también son *concretos* identificando las dinámicas sobre las cuales se van a realizar las acciones y los encargados de ejecutarlas.

Finalmente se entiende que por la naturaleza misma de los objetivos al considerarse como estratégicos tendrán una tendencia de largo plazo, en donde se determinara el plazo para su cumplimiento en cada dependencia departamental y municipal, reflejándose más específicamente en el plan de desarrollo mecanismos para empezar a trabajar los objetivos.

5.8.3 Plan de acción

Las estrategias resultado del planteamiento de los objetivos estratégicos mencionados con anterioridad, permiten ver con claridad el rumbo de las actividades o medidas que se establecerán para cambiar la situación inicial de necesidades insatisfechas que se identificaron al comenzar cada política, de esta manera la política pública de adolescencia y juventud del Departamento de Nariño construye tres componentes que se desagregaron en líneas estratégicas, estrategias y líneas de acción, a partir de estas últimas se elaboran las actividades y los elementos necesarios para su desarrollo durante un periodo determinado como lo establece la política “una propuesta de implementación a corto (4 años), mediano (8 años) y largo plazo (12 años), realizando los estudios de viabilidad, factibilidad y proyección financiera en el plazo que contemple su desarrollo”⁷³.

Tabla 11. Plan de acción

Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño	Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto
<ul style="list-style-type: none"> • Línea de acción • Meta de producto • Subregiones priorizadas • Actores • Actividades • Espacios de implementación 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea base • Meta 2015, 2019, 2023 • Estrategias • Programas • Subprogramas • Gestión interinstitucional por sectores de competencia (Nacional, Departamental y Municipal), Organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional.

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

⁷³ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental. 2011. 129 p.

Cabe señalar que la construcción de su plan de acción como instrumento para la ejecución y continuación de su política se formuló tres meses después de la construcción y aprobación del documento de formulación, aunque en éste ya se mencionaba de manera general periodos de implementación, actores responsables, control de presupuesto y desagregación de actividades provenientes de las líneas de acción.

El plan de acción de la Política Pública de adolescencia y juventud Departamental cumple inicialmente con el objetivo de participación, presente en la planeación estratégica a lo largo de la formulación del documento, de esta manera se realizan encuentros del Sistema Departamental de Juventud, en donde se encuentran, como se explicó en el capítulo uno, diferentes actores institucionales, juveniles, académicos, etc. que permiten diseñar un plan de acción e implementación de la política pública, teniendo en cuenta, la inclusión de ésta en el Plan de Desarrollo para los primeros cuatro años, en este suceso se resalta el trabajo por parte de los líderes del proceso para conformar mesas municipales, subregionales y mesa departamental y se hace visible la interlocución con instituciones y aliados, destacando la participación y la alta incidencia de los jóvenes como actores políticos.

Por su parte, la formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud Municipal presenta un Plan de Acción que se elabora simultáneamente a la definición de estrategias y antes de ser aprobada por el Consejo Municipal, esto significa, un valor adicional de ésta política, porque se evidencia un compromiso de los diferentes actores y responsables frente a su ejecución.

El plan de acción de la política pública departamental reúne tres características principales que favorecen su realización; en primer lugar se encuentra el fortalecimiento organizativo donde se presenta una guía de apoyo con actividades, tiempos y responsables que permitan direccionar a los diferentes sistemas creados a nivel departamental y municipal; en segundo lugar se diseña una estrategia con actividades, tiempos y responsables que se encargue del control social a las diferentes instituciones comprometidas con el proceso; finalmente, en el tercer lugar se encuentra la estrategia de comunicación que permite la divulgación eficaz y oportuna de todos los procesos adelantados en los municipios y la información requerida por todos los actores para el desarrollo del ciclo de la política pública.

Para el eficiente y eficaz diseño y aplicación del plan de acción es indispensable contar con elementos esenciales que facilitaran la comprensión y ejecución de las estrategias definidas con anterioridad en la política, de esta manera se presentan las siguientes:

- Objetivo estratégico
- Línea de base
- Metas
- Indicadores
- Acciones y Tareas
- Recursos
- Responsables
- Tiempo

El anterior diseño, permite concluir que el Objetivo estratégico está presente en las dos políticas públicas aunque de manera más general en la política pública departamental, lo cual, conlleva a generar un buen indicio del diseño del plan de acción y el establecimiento de metas claras.

Por su parte, la *línea base* representa la construcción del diagnóstico para la identificación de necesidades, amenazas, fortalezas y debilidades, y se refleja específicamente en la política pública municipal dentro de su diseño del plan de acción, por lo cual se conoce la situación de los adolescentes y jóvenes para proponer en los siguientes pasos a través de las actividades los mecanismos de solución. Contrario a este escenario se encuentra la política pública departamental quien a pesar de realizar un diagnóstico al inicio del documento de formulación, existe un vacío en la conformación del plan de acción, lo que puede ocasionar dificultades como actividades de estrategias no priorizadas.

Las metas dan respuesta de hasta donde se quiere llegar con la implementación del plan de acción, resultando mejor elaboradas para la política pública de adolescencia y juventud municipal, donde se diseñan metas de manera clara y específica, en la medida en que su diseño facilita la comprensión en tiempos establecidos para 2015, 2019 y 2023, y adicionalmente los indicadores que se pretenden mejorar para este periodo de tiempo.

Los indicadores son de gran importancia dentro del plan de acción, ya que van determinados por todas las etapas del proceso de la política pública los logros y cambios a la situación problemática inicial. Sin embargo, ninguna de las dos políticas presenta indicadores que le permitan examinar su cumplimiento y mejorar su eficiencia en el largo plazo.

Las acciones y tareas se reconocen en las dos políticas públicas de manera que se diseñan para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos, a las líneas de acción y estrategias que permitirán el cumplimiento y el fin de la política pública.

Tanto en la política pública de adolescencia y juventud departamental como en la municipal, su plan de acción no presenta un conocimiento de los tentativos recursos financieros que se van a utilizar para implementar la política pública en el territorio. Sin embargo, al hablar de recursos también se hace referencia a los

actores quienes se involucran desde sus funciones e intereses en la solución de las necesidades y el cumplimiento de las estrategias, aquí para las dos políticas se mencionan a las entidades gubernamentales, no gubernamentales, población objetivo y de cooperación internacional. De esta manera estas instituciones que hacen parte del ámbito nacional, departamental y municipal, también son reconocidas en las dos políticas y en el plan de acción como las responsables y las gestoras de desarrollo para mejorar la calidad de vida de los adolescentes y jóvenes.

Finalmente, el tiempo constituye el límite sobre el cual se debe trabajar para materializar todas las acciones y cambiar el mal estado del diagnóstico inicial de las políticas hacia un diagnóstico con resultados positivos, sin embargo, las dos políticas solo tienen en cuenta los periodos sobre los cuales se van a trabajar las estrategias de acuerdo a los siguientes tres periodos de gobierno. Razón por la cual la implementación de la política pública a cada plan de desarrollo municipal o departamental permitirá visualizar mejor los compromisos y establecer tiempos concretos para facilitar una evaluación de resultados posterior.

5.8.4 Sistemas de control y seguimiento

Tabla 12. Sistemas de control y seguimiento

<p align="center">Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño</p>	<p align="center">Política Pública de Adolescencia y Juventud del Municipio de Pasto</p>
<p>Desde la estrategia departamental de juventud en la Política Pública, se establecen de manera incluyente los mecanismos que se pretenden elaborar para realizar un proceso de monitoreo y seguimiento.</p> <p>En el tercer componente de la estrategia denominado construcción participativa, implementación y gestión de la política se da como resultado, un control social, seguimiento y evaluación, de igual forma un acompañamiento por parte de las diversas instituciones a ejercicios de incidencia política de las y los jóvenes en los municipios y en el departamento.</p> <p>En el séptimo y último componente de la estrategia departamental se plantea apoyar y dar seguimiento a la implementación de la política pública departamental y otros referentes de juventud mediante la construcción de indicadores diferenciales. De igual forma, evaluar impactos de las intervenciones y re-direccionar esfuerzos y recursos.</p> <p>Finalmente, en la segunda línea estratégica se promueve el control social y la veeduría juvenil, a través, de la construcción de mesas municipales mesa departamental de juventud, como también la construcción participativa del Sistema Departamental de Juventud.</p>	<p>A partir de la implementación de la política pública de adolescencia y juventud en el Municipio de Pasto, la responsabilidad de monitorear y realizar su seguimiento le compete al Sistema Municipal de juventud entendido como el conjunto de “instituciones, organismos, entidades y personas del sector público y privado que adelanten procesos con y en pro de la población adolescente y joven en el Municipio de Pasto, responsables del desarrollo integral y la implementación efectiva de la Política Pública de Adolescencia y Juventud, en concordancia con lo estipulado en el artículo 18 de la ley 375 de 1997”⁷⁴.</p>

Fuente: La presente investigación. Año 2014.

⁷⁴ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Op. Cit. p.78.

Desde la Constitución Política de Colombia en sus artículos 45 sobre la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados y el artículo 103 sobre la constitución de mecanismos de participación democrática en donde se incluye el control y la vigilancia de la gestión pública, se plantean en las Políticas públicas de adolescencia y juventud departamental y municipal un grupo de los actores que conformen como la política pública lo menciona un Sistema municipal y departamental de juventud que pretende agrupar varios subsistemas de instituciones gubernamentales, no gubernamentales, cooperación y especialmente jóvenes con el objetivo de articular y coordinar procesos de juventud, y especialmente realizar un monitoreo, seguimiento y evaluación mediante los diferentes mecanismos de control social existentes en el marco de la política pública, plan de desarrollo y planes de acción.

La creación de estos sistemas, permiten cumplir con el último componente de la planeación estratégica para las dos políticas, sin embargo cabe destacar que a pesar de la integración del tema de monitoreo y seguimiento a la política, esta presenta vacíos y no especifica claramente los mecanismos de evaluación que se tendrán en cuenta por parte del organismo encargado para realizarla, solo hace mención al sistema y la responsabilidad que tendrá a partir de la aprobación de la política.

Por el contrario, la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento De Nariño no vincula como parte de su estructura una explicación específica de seguimiento, control y evaluación, sin embargo, en sus líneas de acción plantea la creación del sistema junto con el monitoreo que se debería realizar en las acciones definidas.

Es evidente que se presenta un vacío de monitoreo y evaluación en la formulación de las políticas ya que resulta de gran importancia en su propio diseño contar con una estructura y un sistema de información apropiados, así como con un conjunto de indicadores básicos que permitan corregir o complementar oportunamente aspectos de la política pública de adolescencia y juventud.

Como aspecto positivo se destaca la continuidad y aplicación de planeación estratégica hasta finalizar la formulación de las políticas públicas, ya que es evidente la importancia que se le da a la continuidad del proceso participativo que va desde su formulación hasta la etapa de monitoreo y evaluación.

6. PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, SUFSIDIARIEDAD Y COMPLEMENTARIEDAD EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL MUNICIPIO DE PASTO Y DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

La Constitución Política de 1991, en su primer artículo reconoce a Colombia como un Estado social de derecho y la describe como una República *unitaria, descentralizada* y con *autonomía* de sus entidades territoriales.

El principio de Autonomía es considerado como uno de los más importantes para las autoridades territoriales y la gestión de sus intereses, establece que “la Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación”⁷⁵. Ejercer el principio de autonomía, garantiza a las entidades territoriales la libertad de desempeñar las competencias asignadas en el ámbito económico, social y ambiental, y tomar decisiones teniendo en cuenta sus recursos y responsabilidades.

Esta autonomía, implica también la descentralización de los órganos administrativos, es decir, el poder de decisión se traslada a los diferentes niveles territoriales a través de la distribución de competencias, “de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”⁷⁶.

En el art. 115 de la Constitución se reconoce, en un Estado Unitario, a un Jefe de Estado como suprema autoridad administrativa, a primera vista, este principio puede interpretarse como opuesto a la descentralización y la autonomía, sin embargo, la Constitución logra armonizarlos, es decir, aunque aparentemente existe incompatibilidad entre estos tres términos analizados, la autonomía y la descentralización deben interpretarse en el marco del Estado Unitario, “no hay incompatibilidad en que el Presidente de la República ostente la triple calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y que las entidades territoriales ejerzan sus propias competencias conforme a la ley.”⁷⁷

Lo anterior puede explicarse y respaldarse con el art. 288 de la Constitución Política que establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como una condición para ejercer la autonomía y la

⁷⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 (15, julio, 1994). Por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario oficial. Bogotá, 1994. Art. 3

⁷⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454 (13, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá 2011. p.14.

⁷⁷ PENAGOS, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario. 2003. [online]. [citado 26, enero, 2014]. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/9-24.pdf> p.12

descentralización en un Estado unitario, “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”, es decir, plantea unos principios que rigen las actuaciones de las autoridades y que son indispensables en un eficiente proceso de planeación.

En este sentido, la Ley 152 de 1994 desarrolla este artículo de la constitución política y establece en su artículo tres, los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades en materia de planeación y resalta que deben cumplirse a través de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; aquí radica la importancia de ellos en los procesos de planeación y es la razón por la cual, son examinados en el marco del análisis del proceso de formulación de la política pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y Municipio de Pasto.

A continuación, en la primera parte del presente capítulo, se realiza una conceptualización general de los principios que se examinarán a lo largo del análisis y teniendo en cuenta lo anterior, en seguida, se analizará el cumplimiento de los principios establecidos en la Constitución Política de Colombia en el proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto.

6.1 CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL

El principio de coordinación ó complementariedad busca armonizar el ejercicio de las competencias de las diferentes autoridades de planeación, que según la ley 152 de 1994 son:

- El Alcalde o gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
- El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital.
- La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador.
- Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Este principio se relaciona con la complementariedad que se logra entre las autoridades de planeación mencionadas para alcanzar sus fines, la articulación debe darse en todo el ciclo de la planeación, desde la asignación de competencias hasta la ejecución de los objetivos propuestos.

El principio de concurrencia se debe cumplir cuando existan actividades encaminadas hacia un propósito común, que se deban desarrollar en conjunto con la participación de los distintos niveles de la Administración (nacional, departamental, municipal o distrital), a través de una adecuada distribución de competencias que garantice el cumplimiento de las responsabilidades. En otras palabras, la ley de planeación establece que este principio se cumple “cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.”⁷⁸

Finalmente, el principio de subsidiariedad, interpretado en palabras de la Corte Constitucional, implica que las entidades territoriales de menor nivel (municipios) “harán lo que puedan hacer por sí mismos, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente deberán apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia”⁷⁹.

La interpretación de la subsidiariedad como principio de la distribución de competencias demuestra la posibilidad de las autoridades de planeación del nivel más alto, para brindar asistencia técnica y apoyo transitorio a autoridades de menor nivel, que sean incapaces de llevar a cabo sus responsabilidades o sean ineficientes.

6.2 PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE PASTO.

El término “corresponsabilidad” es utilizado en el sector público para referirse a las obligaciones que deben cumplir diferentes actores institucionales y sociales para alcanzar un objetivo común, teniendo en cuenta que el principio de coordinación busca fortalecer la corresponsabilidad entre las autoridades de planeación, es importante resaltar que este principio no se ha cumplido a cabalidad, debido a que en Colombia existen dos enfoques para la planeación territorial; el sectorial y el poblacional.

Las políticas sectoriales son instrumentos de planeación que contienen estrategias encaminadas a alcanzar objetivos en determinadas áreas de atención del gobierno, por ejemplo, educación, salud, infraestructura, cultura, etc.

⁷⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 Óp. Cit. Art 3

⁷⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 86 (29, diciembre, 1989). Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y de proveen recursos para su financiamiento. Diario oficial. Bogotá, 1989. Art. 3

Por su parte, las políticas poblacionales fueron diseñadas para el control de la población y actualmente, centran sus estrategias en mejorar la condición de grupos considerados vulnerables, como mujeres, adultos mayores, jóvenes, personas en situación de discapacidad, entre otros.

Según lo anterior, el trabajo sectorial está ligado a la garantía de derechos desde la prestación de servicios y el poblacional tiene como eje articulador la garantía de derechos desde los sujetos de política, esta disyuntiva no ha permitido generar mecanismos de articulación interinstitucional y en algunos casos, ha generado duplicidad de acciones.

Específicamente, en las Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud de Nariño y Pasto, el principal inconveniente presentado desde su formulación radica en que se enmarcan en Planes de Desarrollo con metas y prioridades sectoriales aisladas. “Los diseños institucionales prevaecientes son diseños sectoriales que no promueven la coordinación, y que, de hecho, generalmente la impiden; cada sector cuenta con sus propias metas y objetivos, espacios geográficos prioritarios, grupos de interés y de presión y mecanismos de intervención que no necesariamente coinciden.”⁸⁰

Muestra de lo anterior es el equipo líder de la formulación de cada una de estas políticas, considerando que son políticas poblacionales, se esperaría que sea un proceso interinstitucional, que además de contar con la participación del grupo poblacional priorizado, evidencie el compromiso de cada una de las autoridades de planeación, en este caso, secretarías u oficinas. Sin embargo, la realidad muestra a una dependencia de la administración, por lo general con bajo nivel presupuestal, liderando la formulación y ejecución de estas políticas sociales.

6.3 PRINCIPIO DE CONCURRENCIA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE PASTO.

Teniendo en cuenta que el principio de concurrencia plantea que los procesos de planeación deben realizarse de una manera coordinada y armónica en el nivel nacional, departamental, municipal o distrital, es posible afirmar que está muy relacionado con la descentralización.

La descentralización en Colombia, busca principalmente alcanzar tres objetivos, el primer consiste en fortalecer los gobiernos locales a través de la asignación y distribución de competencias, el segundo consiste en identificar necesidades propias de cada territorio y finalmente, el tercer objetivo está encaminado a realizar un gasto público eficiente. Sin embargo, es importante tener en cuenta los principales problemas que identifica el Consejo Nacional de Planeación alrededor

⁸⁰ NAVARRO, Antonio. Óp. cit. p.26.

de la descentralización: “la duplicidad de funciones entre los diferentes niveles del Estado, la ausencia de aplicación de los principios de coordinación, subsidiaridad y complementariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política, el déficit marcado que presentan los entes territoriales y el entorno económico.”⁸¹

Según lo anterior, el cumplimiento del principio de concurrencia garantiza la *eficiencia y coherencia* en todo el ciclo de políticas públicas y en general, en los procesos de planeación, sin embargo, pocas veces entran en sus esquemas de evaluación.

Teniendo en cuenta el proceso de las políticas públicas de adolescencia y juventud en el marco del principio de concurrencia, cabe resaltar dos categorías de análisis utilizadas en el capítulo uno:

6.3.1 Formación: Teniendo en cuenta que los dos procesos analizados, se desarrollan simultáneamente desde el año 2009; en esta categoría se resalta las Escuelas de Liderazgo como iniciativa fundamental para comenzar la formulación participativa de las políticas.

Las Escuelas de Liderazgo se desarrollaron articuladamente entre el Municipio de Pasto y el nivel Departamental, porque respondían a la necesidad de las dos administraciones de construir un diagnóstico participativo que guíe la formulación de la Política Pública y genere espacios de participación.

Con esta articulación, se da cumplimiento en esta etapa al principio de Concurrencia, uno de sus beneficios fue la formulación de la metodología pertinente utilizada en las Escuelas de Liderazgo, la cual, fue diseñada y concertada entre las autoridades municipal y departamental y sus respectivos aliados estratégicos. En conclusión, es posible afirmar que esta articulación evitó un desgaste institucional y una eficiencia en el gasto público, porque aunó esfuerzos que evitaron la duplicidad de las funciones.

6.3.2 Organización: En la formulación de estas políticas públicas fue necesario generar diversos espacios de participación que incluyan las opiniones de adolescentes y jóvenes, es así como en una nueva iniciativa, en este caso de organización, se cumple el principio de concurrencia entre la Gobernación de Nariño y la Alcaldía de Pasto con sus respectivos aliados.

En esta categoría, tal como se explicó en el capítulo uno, se conformaron mesas municipales, subregionales y departamental de jóvenes con el fin de generar una

⁸¹ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Planeación en Colombia. [online].[citado 15, abril, 2014]. Disponible en: <<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf>> p.57.

instancia representativa a través de la identificación de liderazgos y garantizar la incidencia efectiva de este grupo poblacional en las decisiones de las Administraciones.

El proceso departamental de jóvenes impulsa esta iniciativa organizativa y teniendo en cuenta que Pasto tiene ese mismo interés a nivel municipal, promueven estos espacios de manera articulada en donde se vincularon los jóvenes de Pasto participando en instancias departamentales como son la mesa subregional centro y la mesa departamental de jóvenes

El cumplimiento de este principio, permite fortalecer la eficiencia de los instrumentos de intervención pública y mejorar el impacto en términos de sectores más dinámicos y un medio más próspero, con mayor bienestar para su población.

6.4 PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE PASTO.

El cumplimiento del principio de subsidiariedad en el proceso de descentralización de competencias, y en este caso, en la función del Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto de formular Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud, merece dos acotaciones que es necesario mencionar con suficiente ilustración y que se deriva del análisis de la jurisprudencia al respecto.

- El principio de subsidiariedad se cumple cuando el municipio denuncie una incapacidad técnica para cumplir con las funciones que la legislación le ha delegado, y por tanto, el departamento o el nivel central deben acudir a su asistencia.
- El principio de subsidiariedad se cumple cuando los niveles territoriales superiores (departamental y central) no intervienen otorgando asistencia técnica en el ejercicio y cumplimiento de las funciones de los municipios porque estos son lo suficientemente capaces de cumplir con ellas de manera independiente.

La valoración que se realiza sobre la aplicación del principio de subsidiariedad para el casos de estudio de las Políticas de Adolescencia y Juventud en el Departamento de Nariño y el Municipio de Pasto, indican un cumplimiento aceptable de este principio derivado de su correcta interpretación.

En este sentido, el principal argumento recae sobre la evidencia de que el Municipio de Pasto demostró con suficiencia su capacidad técnica para formular su propia Política de Adolescencia y Juventud y, por tanto, los niveles territoriales, en este caso el Departamento de Nariño y el Gobierno Central, decidieron no

intervenir dicho proceso, respaldando la capacidad del municipio para ejercer con independencia sus funciones en la materia.

Para ejercer su autonomía en el marco del principio de subsidiariedad, el Municipio de Pasto expuso como argumentos para no supeditar su proceso a los lineamientos departamentales, elementos como los que se enumeran a continuación:

- Antecedentes extensos de planes de acción y proyectos exitosos en materia de juventud.
- La existencia de una Oficina de Juventud con capacidad profesional, técnica y financiera, dispuesta a liderar el proceso de formulación y direccionamiento de sus propias políticas
- Un plan de desarrollo con estrategias importantes en términos de juventud.

De otra parte, el análisis del caso del proceso de la Política Departamental de Adolescencia y Juventud, también demuestra una aplicación aceptable del principio de subsidiariedad, pues dedicó una etapa de la formulación a brindar asistencia técnica a los municipios que evidenciaban insuficiencia técnica y fiscal para adelantar sus propias iniciativas de política.

Los Planes de adopción de la Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental fueron el mecanismo que se diseñó y aplicó en el proceso, para que en virtud de lo dispuesto por el principio de subsidiariedad, el departamento brindará asistencia a los municipios con baja capacidad técnica, con el fin de que estos adelanten las estrategias determinadas en la Política de Nariño. Se ha trazado como meta que para 2014, los Planes de adopción de la Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental estarán institucionalizados en los 61 municipios que no tienen su propia política pública.

7. PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación se entiende como una investigación objetiva aplicada a políticas, programas y proyectos; su propósito fundamental es fortalecer el ciclo de planeación, puede realizarse en diferentes etapas, convirtiéndose así en un proceso de aprendizaje, en el cual hay lecciones aprendidas y recomendaciones útiles para la toma de decisiones en el futuro.

Existen diversos enfoques que permiten desarrollar una metodología pertinente en las evaluaciones, entre ellos está el cualitativo y el cuantitativo. El enfoque cualitativo es un método de investigación que está encaminado a producir conocimiento sobre la realidad social, basado en principios teóricos, que produce datos descriptivos generalmente asociados con el método inductivo, por su parte, el enfoque cualitativo es un método experimental positivista que plantea como principal característica la objetividad, está frecuentemente relacionado con el método deductivo. “La diferencia fundamental entre ambas metodologías es que la cuantitativa estudia la asociación o relación entre variables cuantificadas y la cualitativa lo hace en contextos estructurales y situacionales.”⁸²

En este sentido, Donald Campbell pionero en la búsqueda de relación entre la experimentación y las reformas sociales, establecía básicamente que las reformas y programas sociales tendrían éxito si se realizaban las correspondientes investigaciones experimentales. Ha sido considerado uno de los defensores de la posición cuantitativa en evaluación en los momentos de máxima confrontación con la cualitativa.

A continuación se evidencian algunas ventajas e inconvenientes que se pueden presentar en el desarrollo del método cualitativo y cuantitativo:

⁸² FERNANDEZ, Pita. DIAZ, Pértegas. Investigación cuantitativa y cualitativa. Unidad de Epidemiología Clínica y Bioestadística. 2002. Disponible en: <https://www.fisterra.com/mbe/investiga/cuanti_cuali/cuanti_cuali.asp> p.1

Tabla 13. Ventajas e inconvenientes de los métodos cualitativos vs cuantitativos.

Ventajas e inconvenientes de los métodos cualitativos vs cuantitativos.	
Métodos cualitativos	Métodos cuantitativos
Propensión a "comunicarse con" los sujetos del estudio	Propensión a "servirse de" los sujetos del estudio
Se limita a preguntar	Se limita a responder
Comunicación más horizontal... entre el investigador y los investigados... mayor naturalidad y habilidad de estudiar los factores sociales en un escenario natural.	
Son fuertes en términos de validez interna, pero son débiles en validez externa, lo que encuentran no es generalizable a la población	Son débiles en términos de validez interna -casi nunca sabemos si miden lo que quieren medir-, pero son fuertes en validez externa, lo que encuentran es generalizable a la población.
Preguntan a los cuantitativos: ¿Cuan particularizables son los hallazgos?	Preguntan a los cualitativos: ¿Son generalizables tus hallazgos?

Fuente: Investigación cuantitativa y cualitativa. Autores: Pita Fernández, S., Pértegas Díaz, S.

Como se dijo al comienzo, una de las grandes ventajas de la evaluación es brindar herramientas a las personas encargadas de las políticas para la correcta toma de decisiones. Cabe resaltar que la evaluación en la etapa de formulación, como base de la planeación, permite identificar dificultades o amenazas que al ser corregidas a tiempo aseguran el éxito de la política, es decir, la evaluación continua es necesaria para determinar la pertinencia de los resultados del proceso y continuar con las siguientes etapas de la planeación, se la utiliza para introducir correcciones a la formulación o para aprender, como experiencia para posteriores gestiones públicas, es decir, la evaluación se convierte en un proceso formativo.

En el presente capítulo, teniendo en cuenta el análisis realizado a lo largo de la investigación y los argumentos encontrados a favor de la evaluación en los procesos de planeación, se propone un estrategia metodológica que permite evaluar el proceso de formulación de las políticas públicas poblacionales,

resaltando la utilidad de diseñar un instrumento que se aplique en la evaluación de formulación de política.

La propuesta metodológica que esta investigación ha fijado como una de sus metas, pretende la consolidación de un instrumento de evaluación que sea capaz de adecuarse a las particularidades propias de cada ejercicio de formulación de políticas públicas. Este reto tiene la complejidad de buscar el equilibrio entre la generalización, con la que se pretende lograr el objetivo de evaluar el proceso de formulación de cualquier política pública poblacional con un único diseño, y a la vez la flexibilidad, para que el instrumento sea una guía con capacidad de adecuarse a las necesidades particulares que el evaluador identifique.

Además, se ha identificado que un instrumento determinado a cumplir con los propósitos mencionados debe caracterizarse por su sencillez y efectividad, pues de esto dependerá su aplicabilidad y la seguridad de que su uso en la etapa de formulación permitirá la obtención de información valiosa para el proceso de planeación.

La consolidación de la propuesta metodológica para la evaluación del proceso de formulación de políticas públicas, se ha valido de los siguientes pasos para su propósito:

7.1 IDENTIFICACIÓN DE COMPONENTES NORMATIVOS O QUE CORRESPONDEN AL “DEBER SER DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA”.

Los elementos de la planeación estratégica que se usaron en el análisis de las políticas públicas en el Capítulo 2 y las directrices que la legislación determine al respecto, serán tomados como componentes *normativos*, es decir, corresponden a aquellos elementos o requerimientos cuya incorporación y cumplimiento, aumentan la probabilidad de que la formulación de la política sea considerada como una experiencia exitosa. La finalidad es comparar dichos elementos normativos con los elementos positivos, es decir, aquellos que efectivamente se realizaron en el proceso de formulación.

7.2 CLASIFICACIÓN DE COMPONENTES NORMATIVOS.

Los elementos normativos identificados serán clasificados en dos grupos; el primero de ellos, denominado “*componentes mínimos*” corresponde a elementos identificados como de obligatorio cumplimiento en cualquier proceso de formulación de políticas públicas poblacionales, bien sea por ser un requerimiento legal o porque es un componente fundamental en la etapa de formulación. El segundo grupo se denomina “*componentes alternativos*” y enmarca aquellos elementos que no son de obligatoria inclusión en las políticas públicas

poblacionales, pero cuya incorporación implica valor agregado que posibilita de mejor manera la argumentación de una experiencia de formulación exitosa.

7.3 DEFINICIÓN DE UN MECANISMO DE VALORACIÓN

La intención de realizar una evaluación sobre la formulación de las políticas públicas es la consolidación de un juicio final en el que el evaluador apruebe o desapruere el proceso, o identifique correcciones que el grupo líder de la política debe considerar incorporar. Sin embargo, la definición del juicio mencionado requiere la adopción de un mecanismo de valoración para lo cual existen dos opciones:

- Se define un mecanismo de valoración cualitativo y mediante la determinación de una escala nominal, se somete a comprobación a manera de “checklist”, los elementos de los grupos de componentes mínimos y componentes alternativos identificados con anterioridad. Una opción en este caso es el uso “Si” cuando el cumplimiento es satisfactorio, y “No” cuando el cumplimiento no es total o es parcial.
- Se establece un mecanismo de valoración cuantitativo por percepción en el que se determina una escala de razón o de intervalo con un mínimo y un máximo posible, para que el evaluador defina a su juicio la calificación que cada elemento de los grupos de componentes mínimos y componentes alternativos, debe recibir.

La selección de cualquiera de las dos opciones de valoración depende de las expectativas y requerimientos que el evaluador mantenga sobre la política. El evaluador puede ser de dos tipos:

- **Evaluador interno:** El evaluador pertenece al grupo formulador de la política, en este tipo de evaluación, se disminuye la probabilidad de objetividad, por lo tanto, se recomienda realizar la valoración cualitativa, generando un proceso de reflexión sobre lo realizado y unas lecciones aprendidas para próximos procesos de planeación. Una de sus principales ventajas es que es posible realizarla a un bajo costo.
- **Evaluador externo:** Como su nombre lo indica, ésta evaluación la realizan personas completamente externas al proceso de formulación, por lo tanto, se incrementa la probabilidad de objetividad y de realizar una valoración cuantitativa.

Una dificultad del evaluador externo es la posibilidad de desconocer características importantes de la formulación, debido a su desconocimiento del proceso, por lo tanto, el caso práctico que se propone en la segunda parte de este

capítulo prioriza la valoración cualitativa realizada por un evaluador interno porque se resalta su conocimiento previo.

7.4 CONSOLIDACIÓN FINAL DEL INSTRUMENTO DE VALORACIÓN

Las etapas mencionadas se recogen en un único instrumento de evaluación que integra en sus rótulos de columna los componentes mínimos y alternativos debidamente identificados, el mecanismo o escala de medición y la calificación o juicio recibido por el evaluador, tanto para cada ítem como un juicio final de todo el proceso. Se integran además, un espacio de recomendaciones y observaciones del evaluador para que el formulador de la política tome las medidas correctivas.

7.5 CONSOLIDACIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA

Teniendo como base todos los análisis que se han realizado hasta el momento, a continuación, con la información recopilada en la presente investigación se desarrollan los pasos recomendados:

Tabla 14. Identificación de componentes normativos o que corresponden al “deber ser del proceso de formulación de la política

ETAPAS	COMPONENTES
1. Sensibilización y contacto inicial	1.1. Identificación de actores clave
	1.2. Formación para la incidencia
	1.3. Conformación grupo líder integral
2. Diagnóstico	2.1. Enfoque definido
	2.2. Metodología definida
	2.3. Línea de Base
	2.4. Análisis de Contexto
	2.5. Participación de población objetivo
3. Formulación de objetivos y principios estratégicos	3.1. Definición de Principios estratégicos
	3.2. Construcción de Objetivos
	3.2.1. Alcanzables
	3.2.2. Comprensibles y Concretos
	3.2.3. Localizados en el tiempo
3.2.4. Convertibles fácilmente en tareas u objetivos específicos	
3.3. Construcción de la Misión	
3.3.1. Misión claramente definida	
3.4. Construcción de la Visión	
3.4.1. Visión claramente definida	
3.4.2. Tiempo de proyección	
4. Definición de estrategias	4.1. Identificación de problemas relevantes
	4.2. Concertación de problemas prioritarios
	4.3. Formulación de estrategias
	4.4. Formulación de líneas de acción
5. Adopción	5.1. Política Pública aprobada por el Consejo de Política Social correspondiente.
	5.2. Política aprobada por la autoridad correspondiente (Asamblea Departamental/Concejo Municipal)
6. Documento final	6.1. Publicación preliminar del documento de política
	6.2. Incorporación de recomendaciones al documento de política
	6.3. Aprobación de la Política Pública por el Concejo Municipal o Asamblea Departamental.
	6.4. Publicación del documento final
	6.5. Divulgación del documento final
7. Plan de Acción	7.1. Creación de metas claras y definidas
	7.2. Definición de responsables
	7.3. Definición de tiempos
	7.4. Asignación presupuestal propia
8. Sistemas de control, seguimiento y evaluación	8.1. Sistematización del proceso de formulación
	8.2. Promover veeduría ciudadana
	8.3. Creación de una instancia que monitoree la ejecución

Tabla 15. Clasificación de componentes normativos

ETAPAS	COMPONENTES MINIMOS	COMPONENTES ALTERNATIVOS
1. Sensibilización y contacto inicial	1.1. Identificación de actores clave	1.2. Formación para la incidencia
		1.3. Conformación grupo líder integral
2. Diagnóstico	2.1. Enfoque definido	
	2.2. Metodología definida	
	2.3. Línea de Base	
	2.4. Análisis de Contexto	
	2.5. Participación de población objetivo	
3. Formulación de objetivos y principios estratégicos	3.1. Definición de Principios estratégicos	
	3.2. Construcción de Objetivos	
	3.2.1. Alcanzables	
	3.2.2. Comprensibles y Concretos	
	3.2.3. Localizados en el tiempo	
	3.2.4. Convertibles fácilmente en tareas u objetivos específicos	
	3.3. Construcción de la Misión	
3.3.1. Misión claramente definida		
3.4. Construcción de la Visión		
3.4.1. Visión claramente definida		
3.4.2. Tiempo de proyección		
4. Definición de estrategias	4.1. Identificación de problemas relevantes	
	4.2. Concertación de problemas prioritarios	
	4.3. Formulación de estrategias	
	4.4. Formulación de líneas de acción	
5. Adopción	5.1. Política Pública aprobada por el Consejo de Política Social	

ETAPAS	COMPONENTES MINIMOS	COMPONENTES ALTERNATIVOS
	correspondiente. 5.2. Política Pública aprobada por la autoridad correspondiente (Asamblea Departamental o Concejo Municipal)	
6. Documento final	6.3. Aprobación de la Política Pública por el Concejo Municipal o Asamblea Departamental.	6.1. Publicación preliminar del documento de política
		6.2. Incorporación de recomendaciones al documento de política
		6.4. Publicación del documento final
		6.5. Divulgación del documento final
7. Plan de Acción	7.1. Creación de metas claras y definidas	
	7.2. Definición de responsables	
	7.3. Definición de tiempos	
	7.4. Asignación presupuestal propia	
8. Sistemas de control, seguimiento y evaluación	8.3. Creación de una instancia que monitoree la ejecución	8.1. Sistematización del proceso de formulación
		8.2. Promover veeduría ciudadana

Tabla 16. Consolidación final del instrumento de valoración

Checklist de Evaluación		
1. Identificación de la Evaluación		
Institución evaluada:		
Nombre Política Pública:	Fase de la etapa de Formulación:	
Tipo de evaluación: <input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Externa	<input type="checkbox"/> Inicio de la formulación <input type="checkbox"/> Formulación fase intermedia <input type="checkbox"/> Formulación fase final	
2. Evaluador		
Nombre		Teléfono
e-mail		
Checklist: 1. Sensibilización y contacto inicial		
Checklist		
	Sí	No
• ¿Se identificaron actores clave para la formulación de la Política?		
• ¿Se realizó un proceso de formación con actores claves para la incidencia?		
• ¿Se conformó un grupo líder integral que lidere el proceso de formulación de la Política?		
Checklist: 2. Diagnóstico		
Checklist		
	Sí	No
• ¿La Política Pública cuenta con enfoques definidos?		
• ¿El diagnóstico de la Política cuenta con una metodología clara?		
• ¿Se formularon líneas de base para todos los indicadores del diagnóstico?		
• ¿Se realizó un análisis de contexto para el documento diagnóstico?		
• ¿La construcción del diagnóstico contó con participación de población objetivo?		
Checklist: 3. Formulación de objetivos y principios estratégicos		
Checklist		
	Sí	No
• ¿La Política Pública cuenta con principios estratégicos definidos?		
• ¿Se construyeron objetivos estratégicos de la Política Pública?		
• -¿Los objetivos estratégicos son alcanzables?		
• -¿Los objetivos estratégicos son concretos?		
• -¿Los objetivos estratégicos están localizados en el tiempo?		
• - ¿Los objetivos estratégicos son convertibles fácilmente en tareas u objetivos específicos?		
• ¿La Política Pública cuenta con una misión claramente definida?		
• ¿La Política Pública cuenta con una visión claramente definida??		
• -¿La visión tiene un tiempo de proyección definido?		
Checklist: 4. Definición de estrategias		
Checklist		
	Sí	No
• ¿Se identificaron problemas relevantes en el proceso de formulación?		
• ¿Se concertaron problemas prioritarios en el proceso de formulación?		
• ¿Se formularon estrategias en el proceso de formulación?		
• ¿Se formularon líneas de acción en el proceso de formulación?		

Checklist: 5. Adopción

Checklist		
	Sí	No
• ¿La Política Pública fue aprobada por el Consejo de Política Social correspondiente?		
• ¿La Política Pública fue aprobada por la autoridad (Asamblea ó Concejo) correspondiente?		

Checklist: 6. Documento final

Checklist		
	Sí	No
• ¿Se realizó una publicación preliminar del documento de política pública?		
• ¿Se incorporaron recomendaciones al documento de política pública?		
• ¿Se publicó el documento final de política pública?		
• ¿Se divulgó el documento final de política pública?		

Checklist: 7. Plan de Acción

Checklist		
	Sí	No
• ¿Las metas creadas en el Plan de Acción son claras y definidas?		
• ¿En el Plan de Acción se definen responsables?		
• ¿En el Plan de Acción se definen tiempos?		
• ¿El Plan de Acción cuenta con asignación presupuestal propia?		

Checklist: 8. Sistemas de control, seguimiento y evaluación

Checklist		
	Sí	No
• ¿Se sistematizó el proceso de formulación de la Política Pública?		
• ¿Se promueve la veeduría ciudadana para el control y seguimiento de la Política Pública?		
• ¿Se cuenta con una instancia que monitoree la ejecución de la Política Pública?		

Checklist: 9. Principios de Planeación

Checklist		
	Sí	No
• ¿Las dependencias de la administración le trabajan y le aportan articuladamente al proceso de formulación de la política?		
• ¿Existen objetivos comunes relacionados con la formulación de la política pública entre la administración y demás entidades territoriales?		
• Si existen objetivos comunes, ¿Se distribuyen las competencias para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades?		
• ¿La entidad territorial evaluada necesita apoyo de entidades de nivel superior para desempeñar alguna de sus competencias?		
• Si la entidad territorial ha requerido apoyo, ¿Ha recibido asistencia técnica de la autoridad de planeación de nivel más alto?		

CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación permitió comprobar la necesidad y la posibilidad de realizar intervenciones evaluativas a los procesos de formulación de las políticas públicas poblacionales, con el fin de asegurar la integralidad y la calidad de dichos procesos.

Las diferentes etapas de la investigación arrojaron aseveraciones concluyentes a partir de los análisis realizados y que es necesario mencionar.

En primer lugar, del análisis del proceso de formulación de la Política Pública de Adolescencia y Juventud del municipio de Pasto y del departamento de Nariño, se deben resaltar características que hacen de cada proceso estudiado una experiencia positiva, y que a criterio de las investigadoras, se destacan como la puesta en marcha de buenas prácticas en este tipo de procesos; estos son:

- Las Escuelas de Liderazgo Juvenil fueron referentes de transformación social que representaron la base de la formulación de la política pública y un valioso ejemplo de las posibilidades del empoderamiento e incidencia juvenil.
- El análisis de las políticas públicas de Adolescencia y Juventud del municipio de Pasto y del departamento de Nariño destaca su esfuerzo por crear espacios de participación ciudadana, el fortalecimiento de la concertación, el dialogo y la interlocución entre población objeto de estudio e institucionalidad.
- La investigación sobre el proceso de formulación evidenció que las experiencias participativas e incluyentes posibilitan una transformación de imaginarios colectivos. Esto se manifiesta en la modificación de actitudes apáticas y prejuiciosas de los jóvenes sobre el ejercicio político y los gobernantes. En cuanto al aprendizaje institucional, se comprobó que dejar de ver a los adolescentes y jóvenes como riesgo social, permite valorarlos teniendo en cuenta sus capacidades y potencialidades transformadoras.

En segundo lugar, la investigación permitió comprobar que la teoría económica y la disciplina de planeación tienen elementos teóricos y prácticos con suficiencia argumentativa para aportarle a los procesos de formulación de políticas públicas poblacionales y la propuesta de su evaluación. Particularmente, el uso de la planeación estratégica como una herramienta que facilita la toma de decisiones a las instituciones gubernamentales tiene gran relevancia en el sector público, porque permite trazar objetivos estratégicos que guían su actuar. El análisis realizado a la estructura de las políticas objeto de estudio, mediante el referente normativo que fue la planeación estratégica, permitió evidenciar vacíos en aspectos como la

definición clara de indicadores de la misión, la visión, las líneas de base de indicadores de diagnóstico y la previsión de sistemas de monitoreo y seguimiento,

De otra parte, la investigación hizo necesario analizar los elementos legislativos que posibilitan la formulación de políticas públicas poblacionales por parte de las entidades territoriales; en este sentido, lo fundamental fue comprobar el cumplimiento de los principios de Coordinación, Subsidiariedad y Complementariedad, promulgados en la Constitución Política como rectores de la descentralización y autonomía territorial, por parte de los procesos de formulación de las políticas poblacionales estudiadas. De este análisis se logró concluir un cumplimiento aceptable de la Concurrencia y la Subsidiariedad entre los procesos de formulación de las políticas de adolescencia y juventud del departamento y el municipio, pero un incumplimiento del principio de Coordinación debido a la falta de diálogo entre las dependencias administrativas y el frecuente enfrentamiento entre políticas poblacionales y sectoriales.

Finalmente, el trabajo de investigación en su parte propositiva permitió obtener un instrumento de evaluación de procesos de formulación de políticas públicas poblacionales, con características integrales de sencillez, adaptabilidad, economía y efectividad, capaz de adecuarse a la aplicación para cualquier proceso de este tipo. El instrumento sigue teniendo las mismas motivaciones de la investigación: resaltar que la evaluación en la etapa de formulación, como base del ciclo de planeación, permite identificar dificultades o amenazas que al ser corregidas a tiempo aumentan la probabilidad de éxito de la política. Este aporte del trabajo queda a disposición de la administración pública, la comunidad académica y la población civil interesada, para su aplicación en futuros procesos de formulación de políticas.

RECOMENDACIONES

El análisis del proceso de formulación de la política pública de adolescencia y juventud se convierte en un aporte a la planeación, porque contribuye a la evaluación de políticas públicas a través de una propuesta metodológica, se recomienda utilizarla durante el proceso de formulación como una herramienta que permite identificar los pasos mínimos que debe tener un proceso de política pública y al final de la formulación para identificar posibles falencias o vacíos.

Con lo anterior, la presente investigación se convierte en un apoyo y una fuente de interés a todos los actores que forman parte del proceso de construcción de políticas y la población en general, para que ellos con sus diferentes aportes sigan desarrollando propuestas similares, sumando así los esfuerzos para alcanzar políticas públicas eficientes y de calidad. En este sentido avanzan las recomendaciones que a continuación se realizan:

- ❖ La economía como ciencia social encargada de optimizar las decisiones en escenarios de múltiples necesidades y recursos escasos, tiene a su disposición la vinculación de instrumentos y técnicas de planeación capaces de apoyar los procesos de formulación de políticas públicas poblacionales. De esta manera, se recomienda a las entidades gubernamentales y no gubernamentales el desarrollo de guías metodológicas, que de manera simplificada, orienten los procesos de formulación de políticas públicas poblacionales con el enfoque de planeación estratégica en las entidades territoriales que no cuentan con recursos y capacidad técnica suficientes.
- ❖ Un argumento constante en esta investigación fue que la evaluación es un proceso transversal y permanente durante todo el ciclo de planeación; por lo tanto, las guías metodológicas con enfoque de planeación estratégica para la formulación de políticas públicas que se recomienda en el anterior punto, deben incorporar como aparte concluyente, el instrumento de evaluación de los procesos de formulación de políticas que se recomienda en el capítulo 4 de esta investigación con el objetivo de asegurar la calidad de la política y la temprana identificación de dificultades, amenazas y ausencias de componentes claves en el proceso de formulación.
- ❖ El desarrollo de la presente investigación en el análisis de las políticas estudiadas, resaltó el aporte fundamental que realizan los procesos participativos para la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas poblacionales. Con sustento en este trabajo y la experiencia de las investigadoras se recomienda mantener y profundizar la aplicación de procesos participativos e incluyentes, acorde con la legislación y la

característica fundamental de las políticas públicas poblacionales de ser un acuerdo de voluntades entre el estado y la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, Eduardo. Plan Municipal de desarrollo 2008-2011. “Queremos más – Podemos más”

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Política Pública de Adolescencia y Juventud Municipal. 2011.

ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

ARROYAVE ALZATE, Santiago. Políticas públicas en Colombia, insuficiencias y desafíos.

BARROZO GONZALES, María; Castro Vadillo, Nelly Julia. Estado del bienestar y crisis económica: Una revisión bibliográfica

BERTHIN, Gerardo. Explorando la participación juvenil en la gobernabilidad local en América Latina.

BIFARELLO, Mónica. Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: la planificación estratégica local para la cohesión social.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1622 (29, abril, 2013). Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se establecen otras disposiciones.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454 (13, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 375 (04, julio, 1997). Por medio de la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 (15, julio, 1994). Por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 86 (29, diciembre, 1989). Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

DELGADO, Raúl. Plan Municipal de desarrollo 2004-2007. "Pasto Mejor"

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, DANE. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020.

DE LA ROSA, Mauricio. Nariño es víctima silenciosa del desplazamiento,

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS COLOMBIA. UNFPA. Dinámicas Demográficas.

GARCIA, Maria; ALAMO, Rosa. El proceso estratégico en el sector público

GARCIA, Silvana. La planeación estratégica en la gestión pública. Gestión pública y desarrollo.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Historia. Colombia

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Política Pública de Adolescencia y Juventud Departamental.

GONZALES, Esperanza; VELÁSQUEZ, Fabio. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. ABC de la política pública de Infancia y de adolescencia.

JIMENEZ, Guillermo; RAMIREZ, Cesar Alejandro. Gobierno y Políticas Públicas.

JIMENEZ, Manuel. El consejo de política económica y social y la planeación en Colombia; Seminario, planeación y finanzas públicas.

LANGE, Oskar. Papel de la planeación en la economía socialista.

MARTINEZ BETANCOURT, Jesús. Teoría de la planeación económica nacional en Colombia.

MAX, Hermann. Investigación Económica: Su metodología y técnica.

MAX NEEF, Manfred. Segunda Parte. Desarrollo y necesidades.

MEDELLIN, Pedro. La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.

MONTENEGRO, Gustavo. Tiro de Cámara, Perspectivas Culturales y Comunicativas: Clausura Escuela de Liderazgo Juvenil en Pasto.

NAVARRO, Antonio. Plan Departamental de desarrollo 2008-2011. "Adelante Nariño".

Organización Iberoamericana De Juventud. Diez años de políticas de juventud: Análisis y perspectivas.

PENAGOS, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario.

PÉREZ, Gloria. Desafíos de la Investigación Cualitativa

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD
Sistematización Proceso Departamental de Juventud.

RODRIGUEZ, Ernesto. Políticas públicas de juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. UNICEF.

ROTH DEUBEL, André Noel. Introducción para el análisis de las políticas públicas

SERRATO AMAYA, José. Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Pase al desarrollo.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Planeación en Colombia.

VARGAS, Alejo. El estado y las políticas públicas.

VELÁSQUEZ GAVILANES, Rael. Hacia una nueva definición del concepto "política pública"

VIERA, Jimmy. Casas de la Juventud en Santafé de Bogotá, Consejería Social para Bogotá,

VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. Economía del Departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico.

NETGRAFIA

Alcaldía de San Juan de Pasto. www.pasto.gov.co

Biblioteca Virtual del Banco de la República. www.lablaa.org

Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). www.dane.gov.co

Gobernación de Nariño. www.gobernacion-narino.gov.co

Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). http://www.oij.org/es_ES

Universidad de Nariño. <http://www.udenar.edu.co/>

ANEXOS

Anexo A. Lista de chequeo, evaluación de procesos de formulación de Políticas Públicas Poblacionales.

Checklist
Evaluación de procesos de formulación de Políticas Públicas Poblacionales

[[Agosto 2014]]

Versión 1.0

Propósito General

El propósito del presente checklist es facilitar a los evaluadores de Políticas Públicas Poblacionales la identificación y detección de anomalías en el proceso de formulación.

Instrucciones

La persona o equipo que realice la evaluación debe conocer previamente el proceso de formulación de la Política Pública, por lo general, será una persona o un grupo que sea parte del equipo formulador y esté en la capacidad de responder las preguntas planteadas en el presente Checklist o de conseguir la información solicitada.

Observación: El checklist debe ser distribuido a los evaluadores con anterioridad a la etapa de evaluación.

- El evaluador responderá el *checklist*.
Observación: Las posibles respuestas son:

(1) Sí → Cumplimiento satisfactorio.

(2) No → Incumplimiento o cumplimiento parcial.

Checklist de Evaluación

1. Identificación de la Evaluación

Institución evaluada:	
Nombre Política Pública:	Fase de la etapa de Formulación:
Tipo de evaluación: <input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Externa	<input type="checkbox"/> Inicio de la formulación <input type="checkbox"/> Formulación fase intermedia <input type="checkbox"/> Formulación fase final

2. Evaluador

Nombre	Teléfono
e-mail	

Checklist: 1.Sensibilización y contacto inicial

Checklist	Sí	No
• ¿Se identificaron actores clave para la formulación de la Política?		
• ¿Se realizó un proceso de formación con actores claves para la incidencia?		
• ¿Se conformó un grupo líder integral que lidere el proceso de formulación de la Política?		

Checklist: 2.Diagnóstico

Checklist	Sí	No
• ¿La Política Pública cuenta con enfoques definidos?		
• ¿El diagnóstico de la Política cuenta con una metodología clara?		
• ¿Se formularon líneas de base para todos los indicadores del diagnóstico?		
• ¿Se realizó un análisis de contexto para el documento diagnóstico?		
• ¿La construcción del diagnóstico contó con participación de población objetivo?		

Checklist: 3.Formulación de objetivos y principios estratégicos

Checklist	Sí	No
• ¿La Política Pública cuenta con principios estratégicos definidos?		
• ¿Se construyeron objetivos estratégicos de la Política Pública?		
• -¿Los objetivos estratégicos son alcanzables?		
• -¿Los objetivos estratégicos son concretos?		
• -¿Los objetivos estratégicos están localizados en el tiempo?		
• - ¿Los objetivos estratégicos son convertibles fácilmente en tareas u objetivos específicos?		
• ¿La Política Pública cuenta con una misión claramente definida?		
• ¿La Política Pública cuenta con una visión claramente definida??		
• -¿La visión tiene un tiempo de proyección definido?		

Checklist: 4.Definición de estrategias

Checklist	Sí	No
• ¿Se identificaron problemas relevantes en el proceso de formulación?		
• ¿Se concertaron problemas prioritarios en el proceso de formulación?		
• ¿Se formularon estrategias en el proceso de formulación?		
• ¿Se formularon líneas de acción en el proceso de formulación?		

Checklist: 5. Adopción

Checklist		
	Sí	No
• ¿La Política Pública fue aprobada por el Consejo de Política Social correspondiente?		
• ¿La Política Pública fue aprobada por la autoridad (Asamblea ó Concejo) correspondiente?		

Checklist: 6. Documento final

Checklist		
	Sí	No
• ¿Se realizó una publicación preliminar del documento de política pública?		
• ¿Se incorporaron recomendaciones al documento de política pública?		
• ¿Se publicó el documento final de política pública?		
• ¿Se divulgó el documento final de política pública?		

Checklist: 7. Plan de Acción

Checklist		
	Sí	No
• ¿Las metas creadas en el Plan de Acción son claras y definidas?		
• ¿En el Plan de Acción se definen responsables?		
• ¿En el Plan de Acción se definen tiempos?		
• ¿El Plan de Acción cuenta con asignación presupuestal propia?		

Checklist: 8. Sistemas de control, seguimiento y evaluación

Checklist		
	Sí	No
• ¿Se sistematizó el proceso de formulación de la Política Pública?		
• ¿Se promueve la veeduría ciudadana para el control y seguimiento de la Política Pública?		
• ¿Se cuenta con una instancia que monitoree la ejecución de la Política Pública?		

Checklist: 9. Principios de Planeación

Checklist		
	Sí	No
• ¿Las diferentes dependencias de la administración trabajan y le aportan articuladamente al proceso de formulación de la política?		
• ¿Existen objetivos comunes relacionados con la formulación de la política pública entre la administración y demás entidades territoriales?		
• Si existen objetivos comunes, ¿Se distribuyen las competencias para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades?		
• ¿La entidad territorial evaluada necesita apoyo de entidades de nivel superior para desempeñar alguna de sus competencias en la formulación de la política pública?		
• Si la entidad territorial ha requerido apoyo en la formulación de la política pública, ¿Ha recibido asistencia técnica de la autoridad de planeación de nivel más alto?		