



Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales,  
Niñez y Juventud

ISSN: 1692-715X

[revistaumanizales@cinde.org.co](mailto:revistaumanizales@cinde.org.co)

Centro de Estudios Avanzados en Niñez y  
Juventud  
Colombia

Henao Escovar, Juanita

La formulación de la política pública de juventud de Bogotá 2003-2012: Un ejercicio de democracia  
participativa y de construcción de futuro

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2004  
Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud  
Manizales, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77320204>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

[redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Juanita Henao Escovar\*

• **Resumen:** *El tema central de este artículo es la formulación de la política pública de juventud de Bogotá 2003-2012 realizada por la Alcaldía Mayor de Bogotá durante la Administración de Antanas Mockus (2001-2003). Específicamente, se refiere a algunos de los antecedentes que muestran la inclusión de los jóvenes dentro de la agenda pública de la ciudad durante los años 90, a la estrategia metodológica de carácter prospectivo y participativo que se utilizó para el trazado de la política, y al proceso que se siguió para su elaboración. El propósito del artículo es dar a conocer y evaluar la pertinencia de la estrategia diseñada e implementada para el diseño de la política, por lo que después de presentar brevemente el enfoque general de la política, a manera de conclusión se desarrollan los argumentos con base en los cuales se plantea que la metodología prospectiva y participativa que se utilizó fue pertinente.*

**Palabras clave:** Juventud, Políticas Públicas, Elaboración de Políticas, Bogotá, Participación

• **Resumo:** *O tema central deste artigo é uma descrição do processo que se deu na formulação da política pública de juventude de Bogotá 2003-2012, tal como foi implementada pela Prefeitura Maior de Bogotá durante a administração do Prefeito Antanas Mockus (2001-2003). Apresentam-se alguns antecedentes que mostram como foi iniciada a inclusão dos jovens dentro da agenda pública da cidade durante os anos 90. Explica-se a estratégia metodológica de tipo prospectivo e participativo que foi utilizada no delineamento da política e se faz um resumo das principais etapas do processo que foi seguido para a sua elaboração. O propósito deste artigo é dar a conhecer a estratégia proposta e implementada para o desenho da política de juventude e intentar fazer uma avaliação a respeito da pertinência da mesma. Por tanto, e a modo de conclusão, desenvolvem-se os argumentos que serviram de base para plantear que a metodologia prospectiva e participativa que foi utilizada sim foi pertinente.*

**Palavras chave:** Juventude; Políticas Públicas; Elaboração de Políticas; Bogotá; Participação.

• **Abstract:** *The purpose of this article is to describe and evaluate the strategy that was designed and implemented for the formulation of Bogotá's youth public policy 2003-2012, during Antanas Mockus administration (2001-2003). We examine the precedents that show youth participation in the city's public agenda during the 90's, the prospective and participative methodological strategy that was employed in the guidelines of the policy and the process followed in its development. At the end, the general content of the policy is presented and in the conclusion the pertinence of its methodological design is argued.*

**Key words:** Youth, public policy, policy design, Bogotá, participation

---

\* Consultora Independiente. Docente de la Universidad de los Andes y de la Pontificia Universidad Javeriana. E-mail: [jhenao56@hotmail.com](mailto:jhenao56@hotmail.com) y [jhenao@uniandes.edu.co](mailto:jhenao@uniandes.edu.co)

# **La formulación de la política pública de juventud de Bogotá 2003-2012: Un ejercicio de democracia participativa y de construcción de futuro\***

**-Introducción. -I. Algunos antecedentes. -II. La estrategia metodológica utilizada para el trazado de la política. -III. El proceso de implementación de la estrategia metodológica. -IV. El contenido general de la política. -V. Conclusiones. -Bibliografía.**

*Primera revisión recibida julio 14 de 2004; versión final aceptada noviembre 4 de 2004 (Eds.).*

## **Introducción**

Durante la Administración de Antanas Mockus (2001-2003), la Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolló el programa “Cartas de Navegación para la Política Social”, que tuvo como propósito formular de manera concertada y coordinada entre las entidades distritales y diferentes actores de la sociedad civil las políticas para grupos poblaciones considerados especialmente vulnerables: las familias, las mujeres, los niños, los adultos mayores y los jóvenes. Mientras que la responsabilidad de diseñar la política de juventud se le otorgó al Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD), la tarea de formular las demás políticas se le confió al Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABSD). Esta división del trabajo no se debió a consideraciones técnicas, sino que constituyó una decisión política.

En el presente artículo me propongo dar a conocer la estrategia metodológica utilizada y el proceso que se desarrolló para formular la política de juventud, por lo que no pretendo realizar un análisis del contenido de la política, sino dar cuenta de un ciclo de su trazado.

Se basa en un estudio de sistematización y evaluación que adelanté a lo largo de un año y que marchó simultáneamente con el proceso de formulación de la política, si bien tuvo una duración menor que este último. Desde el punto de vista metodológico, el estudio asumió algunas de las orientaciones del enfoque sensible de la evaluación (Worthen,

---

\* Este artículo se basa en la investigación realizada por la autora con la financiación de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C. (Contrato # 116/2002)

Sanders & Fitzpatrick, 1997) y aunque se concentró en el proceso, también buscó identificar sus resultados. En esa medida fue tanto una evaluación formativa y proactiva, como sumativa y retroactiva.<sup>1</sup>

En estas páginas pretendo responder las siguientes preguntas: ¿Cómo fue la estrategia metodológica que se diseñó para el trazado de la política? ¿Cómo fue su proceso de implementación? ¿Qué tan *pertinente* fue dicha estrategia? La *pertinencia* se entiende como la medida en que la estrategia metodológica adoptada fue la adecuada para el trazado de la política. Este criterio exige determinar si las premisas teórico-metodológicas y si la metodología diseñada y efectivamente implementada fueron acertadas para resolver la pregunta-problema que se formuló el DAACD al asumir la tarea que se le confió: ¿Cómo diseñar una política *pública* de juventud, de Estado y no de gobierno, que presente un enfoque integral, intersectorial y descentralizado, que constituya un proceso de construcción de futuro, y que sea el resultado de la concertación y el consenso de distintos actores juveniles, así como de actores gubernamentales y no gubernamentales implicados con este sector poblacional?

En su acepción más simple, las políticas públicas se entienden como el conjunto de respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente relevantes y/o problemáticas (Salazar, 1999). Más concretamente, una política es un *curso o línea de acción gubernamental* diseñado deliberadamente en función de unos propósitos definidos [Medellín & Molano, 1995, p. 17]. Cuando la situación que se considera relevante y/o problemática se refiere a las condiciones de un grupo poblacional específico, y cuando el curso de la acción se dirige a favorecerlo, no sólo con el ánimo de incidir sobre su problemática, sino de promover su identidad y sus potencialidades humanas y sociales a través de medidas que reconozcan efectivamente su condición de sujetos de derechos, estamos ante políticas poblacionales como la que nos ocupa.

Para algunos autores la naturaleza *pública* de las políticas está definida por la confluencia de una *razón colectiva* y de una *razón estatal*. La sociedad en movimiento (que es lo colectivo) y el Estado en movimiento (que es lo estatal), al interactuar, constituyen y dan cuenta, de manera armónica o conflictiva, de un complejo de racionalidades e intereses.

Ese complejo de intereses y racionalidades es lo que usualmente se denomina *lo público*. “Allí en donde el Estado en movimiento interactúa con la sociedad en movimiento, allí emerge lo público” (Medellín & Molano, 1995, p. 29). El ámbito de lo público es el campo de las interacciones e interpelaciones en el que los individuos adquieren el carácter de ciudadanos, en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o a través de los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (Aguilar, 1992). Las políticas públicas son así la instancia preferencial en donde la relación entre lo colectivo y

---

<sup>1</sup> Aunque es indudable que presentar los resultados de la evaluación sumativa y realizar un análisis del contenido de la política permitiría ofrecer una lectura más completa y rica de la experiencia vivida en Bogotá, las limitaciones de espacio me lo impiden. A pesar de ello, considero válido y útil referirme al proceso, definir como categoría de análisis la estrategia metodológica y pronunciarme sobre su pertinencia, sin hacer alusión a la eficacia, entendida como el logro de los objetivos, criterio que sí se tuvo en cuenta en el estudio.

lo estatal se expresa como una unidad orgánica. La razón estatal, entendida como el ejercicio de gobierno, se revela entonces en el escenario propio y particular de las políticas públicas y se concreta mediante la puesta en marcha de un conjunto de decisiones y acciones institucionales y ciudadanas en busca de unos propósitos específicos (Medellín & Molano, 1995). Tales decisiones y acciones deben partir de la identificación y comprensión de la situación problemática sobre la que se quiere incidir con el fin de solucionarla y deben estar fundamentadas en un conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción definidos consensualmente entre la sociedad y el Estado.

Entender las políticas como *curso de acción gubernamental* conlleva comprender también la condición de complementariedad que debe existir entre concepción y ejecución, de tal manera que en la gestión institucional no es posible separar los procesos de formulación y los procesos de implementación de políticas. De ahí que las políticas deben ser comprendidas dentro de la noción de trazado (Medellín & Molano, 1992, p. 36). Esta noción de trazado es coherente con la idea según la cual toda política tiene un ciclo de vida en el que sus distintas etapas se encuentran conectadas dentro de un continuo. Es lo que Salazar (1999, p. 57) llama el proceso integral de las políticas públicas conformado, en su orden, por los siguientes ciclos o momentos: 1- El *origen, creación o gestación*, etapa que se produce cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un problema socialmente considerado. He ahí su origen. 2- Tal problema debe ser estudiado y a la luz de los diagnósticos que se hagan y de la definición de la situación final a la que se desee llegar en el futuro, se formulan los principios y propósitos que se persiguen, se delinean las estrategias y las acciones que es necesario emprender para alcanzar los objetivos, se asignan responsabilidades a los distintos actores implicados y se delimitan los distintos tipos de recursos que se requieren para ejecutar las acciones. Se trata, entonces, de una etapa de *formulación* que implica un primer nivel de decisión sobre el qué hacer, para qué, cómo hacerlo, con qué y con quiénes. 3- Esta última es seguida por la *puesta en marcha o implementación* de la política, en la que se produce un nivel más avanzado de decisión que requiere voluntad política. En ésta, las formulaciones iniciales se desagregan en términos de medidas específicas (planes, programas, proyectos) que son ejecutadas por la administración pública junto con otros actores y con la sociedad en general. Esta etapa requiere la asignación de medios y recursos sin los cuales es imposible la implementación. 4-La etapa siguiente es la *evaluación* que consiste en determinar en qué medida la acción del Estado y la sociedad ha producido los efectos e impactos buscados y si la política fue exitosa o no, y por qué. 5- A la luz de los resultados de la evaluación y del análisis de la política se toman decisiones sobre su *continuidad, reformulación o finalización*, etapa que puede dar lugar a un nuevo ciclo.

Sobre la base de estas breves consideraciones teóricas y metodológicas, en las páginas que siguen inicialmente presento algunos antecedentes que dan cuenta de la inclusión de los jóvenes dentro de la agenda pública del distrito durante los años 90, los cuales permiten contextualizar la experiencia que me propongo dar a conocer. En segundo lugar, hago una presentación de la estrategia metodológica que se adoptó para la formulación de la política. En tercer lugar, describo el proceso que se desarrolló para su diseño. En cuarto lugar,

brevemente me refiero al contenido de la política y, finalmente, desarrollo las conclusiones en las cuales evalúo la pertinencia de la estrategia.

### **I. Algunos antecedentes**

Los años 90 son considerados por varios autores como la década de oro de las políticas de juventud en Colombia (Peña, 2002). En efecto, durante este período se produjeron avances significativos en varios frentes relacionados con la juventud: en primer lugar, se generó un marco jurídico expresado en la Constitución de 1991 y en la Ley de Juventud de 1997 que legitima, sustenta y hace obligatoria la atención que el Estado y la Sociedad deben conceder a los y las jóvenes, quienes fueron reconocidos como sujetos de derechos.

En segundo lugar, se avanzó en el estudio y la conceptualización del fenómeno juvenil y en los lentes desde los cuales se ha mirado a los jóvenes, los cuales, no obstante, en la actualidad aún se mezclan y se conjugan. Lo cierto es que pasaron del predominio de aquella mirada en la que se enfatiza la condición de vulnerabilidad y riesgo de los jóvenes y en la que priman imágenes negativas de ellos a partir de su identificación con ciertas problemáticas como la drogadicción, la violencia y la delincuencia, a la perspectiva desde la cual se concibe al joven como ciudadano, actor del desarrollo y agente de su propia vida.

En tercer lugar, se formularon políticas de juventud, consignadas en varios documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que intentaron superar el enfoque sectorial e ir más allá del primer modelo que según la CEPAL (2000) predominó inicialmente en América Latina y que se concentró en *la educación y el tiempo libre*.

Efectivamente, en los años 90, las líneas de acción se dirigieron también al *enfrentamiento de la pobreza, a la promoción de la participación juvenil, a la formación de capital humano y a la inserción sociolaboral de los jóvenes*.

En cuarto lugar, durante estos años se crearon distintas entidades del nivel nacional responsables del diseño y ejecución de planes y programas para los jóvenes, como la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, que funcionó durante los cuatro primeros años de la década; el Viceministerio de la Juventud (1994-2000) y el Programa Presidencial “Colombia Joven”, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que existe actualmente. Y en quinto lugar, se llegó a la concepción de *política pública* y a promover la participación, la deliberación y la concertación de las y los jóvenes y de otros actores sociales en el proceso de formulación de políticas de juventud (Colombia Joven, 2001).

El itinerario y la evolución que tuvieron las políticas de juventud en Colombia influyeron en el proceso que, en el mismo sentido, se vivió en Bogotá. Durante los años 90, al igual que otras regiones del país, Bogotá recibió el influjo de la dinámica nacional que el tema de juventud empezó a vivir en este período. En 1991, la Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia empezó a implementar sus programas dirigidos a la juventud y Bogotá se convirtió en una de las primeras ciudades en las que se empezaron a desarrollar. La Consejería para Asuntos Sociales de la Alcaldía Mayor, que dependía directamente del despacho del Alcalde, fue la entidad que coordinó estos esfuerzos con la Consejería Presidencial, los cuales consistieron en programas como las Casas de la

Juventud, el Fondo de Iniciativas Juveniles, Programas de Educación Sexual y de Promoción Empresarial, entre otros, los cuales fueron ejecutados por ONGs.

No obstante, la labor de la Consejería para Asuntos Sociales se desarrolló de manera desarticulada con las instancias sectoriales del Distrito y se produjo un paralelismo, así como una superposición de roles y funciones. Hacia el final de la administración de Jaime Castro (1992-1994), se llegó a proponer la elaboración de un Plan Distrital de Juventud que articulara y diera un norte más claro a la gestión que el gobierno de la ciudad estaba realizando conjuntamente con la Consejería Presidencial. Sin embargo, esta iniciativa no llegó a concretarse.

Durante la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997) la Consejería para Asuntos Sociales se mantuvo como entidad dependiente del despacho del Alcalde. Al crearse el Viceministerio de la Juventud en 1994 y al efectuarse las primeras discusiones sobre la Ley de Juventud en 1995, la Consejería para Asuntos Sociales asumió el liderazgo en esta dinámica como cabeza del tema en el Distrito. Puede decirse que se convirtió en el canal de comunicación del Distrito con el Viceministerio de Juventud y que se propuso el establecimiento de contactos y relaciones con las entidades sectoriales con competencia sobre la población juvenil y con ONGs.

Como fruto de las reflexiones y discusiones realizadas en torno a la Ley de Juventud, se elaboró un documento titulado “Joven-es Bogotá. Hacia la formulación de una política pública de juventud para Santa Fe de Bogotá” que pretendió finalizar este ciclo con la elaboración de algunos lineamientos para la formulación de una política pública de juventud en el Distrito Capital. A nivel programático, se desarrollaron los proyectos que estaban incluidos en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, que en su mayoría tuvieron un carácter sectorial. Aunque durante las dos administraciones a las cuales se ha hecho referencia, la Consejería para Asuntos Sociales mantuvo un bajo perfil y una evidente debilidad institucional, a su interior cobró forma el enfoque poblacional de las políticas sociales (Peña, 2000).

Al iniciar la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000), el proceso de formulación de la política pública de juventud desaceleró el ritmo que traía. Además, la Consejería para asuntos Sociales desapareció y los primeros borradores del Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” no hablaban claramente del tema. Tres factores influyeron en el resurgimiento de la política de juventud en la agenda pública del gobierno distrital: un pronunciamiento –a través del Consejo Territorial de Planeación– de algunas organizaciones que participaron en la elaboración de “Joven-es Bogotá”, la presión del Concejo de la ciudad a través de dos foros en los que se discutió la posibilidad de crear una subsecretaría de juventud y la conformación del Consejo Distrital de Juventud y, por último, la voluntad de algunos funcionarios de alto rango con interés en el tema. La confluencia de estos –y posiblemente otros– factores hicieron que la versión final del Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” incluyera dos artículos donde se explicitaba el compromiso de formular una política de juventud y establecer un espacio de coordinación de las instituciones distritales.

Con base en estos artículos, se elaboró entre junio de 1998 y enero de 1999 la primera política de juventud del gobierno de Bogotá como parte de las labores del Comité Distrital

de Política Social creado por la nueva administración, liderado desde Planeación Distrital por la Subdirección de Desarrollo Humano y Progreso Social. Para elaborar la política se hizo un inventario de los proyectos dirigidos a jóvenes e incluidos en el Plan de Desarrollo, los cuales fueron agrupados alrededor de cuatro líneas de acción: A. *Formación del talento juvenil*. B. *Reconocimiento y promoción de la participación e identidad juvenil*. C. *Salud y bienestar para la juventud*. D. *Prevención para jóvenes en riesgo* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999).

A nivel institucional, la oficina de Asesoría Social, instancia análoga a la Consejería pasada, fue creada en octubre de 1998; esta oficina dependía directamente del Alcalde. Su perspectiva de trabajo era poblacional y su función fue promover el programa "Bogotá Joven: piénsala, créala" al interior y exterior de la administración distrital. Además de impulsar la coordinación intersectorial y con las ONGs, durante estos años la oficina de Asesoría Social, con el apoyo de otras entidades sectoriales, realizó dos encuentros juveniles de carácter distrital y veinte de carácter local, que tuvieron como propósito dar a conocer entre los jóvenes la política de juventud del gobierno distrital y, a partir de un proceso de comunicación de doble vía, generar un mayor conocimiento sobre la oferta de las instituciones para los jóvenes, así como sobre las demandas de éstos últimos hacia las primeras.

El segundo encuentro distrital, que se realizó al finalizar la administración Peñalosa, tuvo como objetivo hacer un balance de los proyectos incluidos en "Bogotá Joven: piénsala, créala" y hacer visibles los procesos locales de organización juvenil, con el fin de ejercer una influencia positiva sobre los que en ese momento eran los candidatos a la alcaldía de la ciudad –y que fueron invitados al evento–, y promover la formulación de la política pública de juventud en Bogotá, junto con la conformación de los Consejos Locales de Juventud. Sin excepción, los candidatos que asistieron se comprometieron a diseñar durante su administración una política pública para los jóvenes de Bogotá, incluido el candidato que al año siguiente asumió el gobierno de la ciudad, Antanas Mockus.

¿Qué pasó con el proceso que ya venía avanzando al iniciar la segunda Administración de Antanas Mockus (2001-2003)? Para comenzar, debe decirse que en el borrador del Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado" se incluyó el programa titulado "Cartas de Navegación", al cual ya se hizo referencia, orientado a formular la política social del Distrito sobre cinco poblaciones. Así, puede decirse que, desde el comienzo, el Alcalde Mayor incluyó dentro de su plan de gobierno la formulación de una política pública de juventud. Sin embargo, el tema tenía muy bajo perfil dentro del plan y la oficina de Asesoría Social había dejado de existir. De hecho, sus funcionarios no habían hecho ningún tipo de empalme con la nueva administración, de modo que, en términos institucionales, el tema quedó en el aire y no hubo a quien entregarle el legado que se había construido a lo largo de las dos administraciones anteriores.

Gracias a la gestión que realizó la Mesa Bogotana de Juventud, conformada por jóvenes independientes y diversas organizaciones juveniles de la ciudad, la cual contó con el apoyo de la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno, así como a la labor impulsada por algunos concejales de Bogotá, quienes desde el Concejo señalaron la importancia del tema de juventud y trabajaron alrededor de la creación de los Consejos



Locales y Distrital de Juventud, esta última quedó incluida explícitamente dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad en el objetivo de Cultura Ciudadana.

De esta forma, con la inclusión de la formulación de la política pública de juventud dentro del Plan de Desarrollo y con la expedición del Acuerdo N° 33 y del Decreto 858 de 2001 que reglamenta la elección y el funcionamiento de los Consejos de Juventud, se establecieron las bases políticas y jurídicas necesarias para hacer realidad las dos grandes expectativas que con respecto al tema de juventud fueron surgiendo entre los jóvenes, los funcionarios de la administración distrital y otros actores sociales a lo largo de los años noventa. Posteriormente, el Alcalde Mayor delegó en el DAACD, a través del proyecto “Políticas y modelos de intervención para la Juventud”, la responsabilidad de hacerlas realidad durante su administración.

## **II. La estrategia metodológica utilizada para el trazado de la política**

Durante el segundo semestre de 2001, el DAACD diseñó el proyecto “Políticas y modelos de intervención para la Juventud”, que tuvo como *objetivo general* formular y contribuir a la implementación de la política pública de juventud de manera concertada con las entidades del gobierno, los jóvenes y los diferentes actores de la sociedad civil competentes en el tema. Como *objetivos específicos* se plantearon los siguientes: 1.

Conformar un Comité Interinstitucional de Juventud para la definición, concertación y evaluación de las acciones que ejecutan las entidades del gobierno Distrital hacia la población joven. 2. Elaborar y desarrollar una metodología para la formulación de la política. 3. Implementar un sistema de información que permita la comunicación entre organizaciones que participan en la política y apoye su seguimiento y evaluación. 4.

Apoyar el proceso de elección y puesta en funcionamiento de los Consejos Locales de Juventud y el Consejo Distrital, como órganos consultivos de la política. 5. Identificar e integrar un Sistema Bogotano de Juventud que coordine a las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan de la política de juventud. 6. Con base en los lineamientos de política, reorientar programas y acciones con jóvenes que ejecuta la presente administración. 7. Integrar la política de juventud en la dinámica de planeación de las localidades. 8. Diseñar una estrategia de sostenibilidad y apropiación de la política con amplios sectores de la sociedad civil. 9. Diseñar un sistema de evaluación y seguimiento de la implementación de la política (DAACD, 2001a).

El análisis de los objetivos permite identificar que el proyecto no se comprometió únicamente con el trazado inicial de la política (formulación), pues también buscó crear instrumentos de apoyo (un sistema de información) y abonar el terreno para su implementación y evaluación (un sistema de seguimiento y evaluación), tratando de crear las bases institucionales (el Sistema Bogotano de Juventud) y de adecuar la gestión pública a través del mejoramiento de los modelos de intervención y las estrategias de trabajo con jóvenes para ofrecerles servicios con un enfoque más integral y proyectos más pertinentes, eficaces y eficientes. Por ello se propuso, a través de procesos de evaluación, posibilitar la emergencia de la experiencia adquirida y el aprendizaje logrado por las entidades distritales de carácter sectorial en el desarrollo de sus acciones con jóvenes, así como generar

mecanismos de coordinación e intercambio entre éstas a partir de la conformación del Comité Interinstitucional de Juventud. En pocas palabras, se buscó el desarrollo, la complementariedad y la racionalización de la función pública. Igualmente, el proyecto pretendió ejercer una influencia a nivel de las localidades de Bogotá e incorporar la política en los procesos de planeación local, teniendo como mira la articulación entre lo poblacional, lo sectorial y lo territorial en el marco del proceso de descentralización que ha vivido la ciudad en las últimas décadas.

Por otra parte, además de contribuir a la elección de los Consejos de Juventud, el proyecto también se propuso desarrollar estrategias de acompañamiento y capacitación orientadas a impulsar la organización y el funcionamiento interno de los Consejos, así como su visibilización en el espacio público y el despliegue de sus funciones, dentro de las cuales la participación en la formulación y evaluación de políticas, planes y programas de desarrollo juvenil es una de las más importantes.

En cuanto a la estrategia utilizada para el trazado de la política, el proyecto optó por una metodología prospectiva y participativa, pues se consideró que su formulación debía cumplir con dos criterios básicos: que consultara e incorporara las expectativas de los y las jóvenes y de distintos sectores de la sociedad y, a su vez, que generara una reflexión sobre necesidades futuras, pues se quería que la política guíe el accionar estatal a lo largo de diez años: de 2003 a 2012 (DAACD, 2001b).

#### *A. La metodología participativa*

La formulación de la política de juventud se concibió como un proceso participativo y de concertación de distintas instituciones y actores sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, dentro de los cuales los y las jóvenes ocupaban un lugar preponderante. La metodología debía lograr que los sectores intervinientes participaran en todos los momentos del proceso, se sintieran reconocidos y sus necesidades representadas, para garantizar la apropiación, la sustentabilidad y la sostenibilidad de la política. Para ello, se estableció que se utilizarían diferentes metodologías y espacios de discusión, como grupos focales con actores sociales homogéneos, entrevistas a personalidades claves, talleres, reuniones con grupos de expertos y foros amplios, las cuales se articularían con la metodología prospectiva.

Por otra parte, se consideró que la participación debía ser cualificada, para corregir algunos defectos identificados en experiencias anteriores, los que se presentan tanto en la participación cerrada (instrumentalizada), como en la abierta (poco cualificada). De ahí que la selección de los actores debía responder a criterios claros, de modo que su grado de injerencia, compromiso y acción los clasificara como actores relevantes. Dado el interés por fortalecer la acción local, la estrategia privilegiaría los ejercicios en las localidades, previo reconocimiento del abanico de actores allí presentes, así como la intervención de los Consejos de Juventud (una vez que fueran elegidos), de modo que la experiencia constituyera un ejercicio real de democracia participativa consagrada en nuestro país en la Constitución Política de 1991 (DAACD, 2001b).

### *B. La metodología prospectiva*

Teniendo en cuenta que el objetivo que se perseguía era elaborar una política que orientara la acción del Estado a lo largo de diez años, se consideró pertinente recurrir a la metodología prospectiva que permite anticipar las situaciones y condiciones futuras, y desarrollar un ejercicio de planificación más acorde con las circunstancias cambiantes. Se trataba de hacer de la elaboración de la política de juventud un proceso de construcción de futuro.

La exploración futurista quiere saber, sobre la base de los hechos presentes, cuáles son los futuros posibles, cuáles son los futuros probables dadas las diversas condiciones, cuáles futuros alternativos son los más deseables, y qué es lo que las personas individual y colectivamente pueden hacer para alcanzar el futuro deseable y evitar las consecuencias del futuro no deseable. La metodología prospectiva permite anticipar el futuro y tomar decisiones con el fin de corregir los posibles efectos de una tendencia analizada que se quiere o se necesita modificar (DAACD, 2001b).

En el caso de la política de juventud, la metodología prospectiva debía servir para definir, decidir y diseñar estrategias que contribuyeran a romper con las actuales condiciones de exclusión de un alto porcentaje de los jóvenes de la ciudad. Se trataba de un proceso investigativo cuyo fin era la determinación de proyectos prioritarios de acción inmediata y de largo plazo, para ser promovidos y realizados por las instituciones que trabajan con jóvenes en la ciudad, y que condujeran a un abordaje de la problemática juvenil desde una perspectiva más integral.

Dentro de los enfoques prospectivos existentes, se escogió la corriente de la Previsión Humana y Social desarrollada especialmente por Masini (1993). Dentro de los principales principios que sostiene esta perspectiva se destacan los siguientes: 1. El ser humano, a diferencia de otros seres cuyo futuro está absolutamente condicionado por factores externos a ellos, no sufre determinismos absolutos y tiene libertad de escogencia en cuanto a su futuro, así ésta sea parcial. De ahí la importancia de que asuma sus responsabilidades en la construcción de ese futuro. 2. Construir el futuro es un proceso histórico y participativo. Si esto último no se da, el futuro no sería más que la manipulación de los futuros de otros, lo que resulta plenamente inaceptable. Igualmente, implica rechazar mitos extremos que van desde suponer que el futuro puede “descubrirse” en toda su extensión hasta afirmar que, por el contrario, el futuro es algo absolutamente imprevisible, aleatorio, indescifrable, completamente independiente de nuestra voluntad. 3. Construir el futuro implica tener una visión del mismo y un proyecto que pueda realizarse efectivamente en la acción. Esto último distingue esta concepción de otras imágenes de futuro, como la utopía. 4. Esta construcción implica el compromiso con ciertos valores. En este sentido se requiere un enfoque ético del futuro, el cual, en este caso, se alimenta de la convicción según la cual la solidaridad hacia las generaciones actuales y la que debe ligarnos a las generaciones futuras no se contraponen: una y otra expresan el mismo rechazo a la exclusión y la injusticia, la misma conciencia del vínculo que une en un solo cuerpo a todos los miembros de la

humanidad. Esta orientación ética contrasta en gran medida con algunos usos manipulativos que se han hecho de los estudios de futuro.

De acuerdo con estos principios, las funciones básicas asignadas al análisis prospectivo en el marco de la teoría de la previsión humana y social se sintetizan así: 1. Clarificación del futuro y de los procesos que conducen hacia él. 2. Ampliación de las perspectivas mediante el ejercicio de una imaginación regulada. 3. Organización de los procesos mediante los cuales los actores pueden influir en la construcción del futuro (DAACD-CIDER, 2003).

De esta forma, sobre la base de estas premisas teórico-metodológicas, se diseñó una estrategia participativa y prospectiva cuyo proceso de implementación se describe a continuación.

### **III. El proceso de implementación de la estrategia metodológica**

Fueron cuatro las fases o etapas a partir de las cuales se formuló la política a lo largo de dos años y medio:

#### *A. Primera fase: Diagnóstico y observación de tendencias.*

En esta primera etapa se realizaron dos estudios con el fin de elaborar un diagnóstico e identificar las principales tendencias de la población juvenil de Bogotá que, según las proyecciones, para el año 2000 se estimaba en 1.518.718 jóvenes entre 14 y 26 años, los cuales correspondían al 23.6% de la población total de la ciudad (DAACD & Econometría, 2003. p. 5). Para tal efecto, se hizo una caracterización de la situación socioeconómica de los jóvenes a partir de información secundaria y se elaboró un estado del arte de la investigación realizada sobre jóvenes bogotanos entre 1990 y 2000. Además de tener un carácter diagnóstico, se consideró que estos estudios servirían como parámetros para la evaluación de los resultados y el impacto de la política y, en esa medida, fueron concebidos como la línea de base.

El estudio titulado “Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá 2000 – 2001” (DAACD & Econometría, 2003) trabajó con diversas fuentes secundarias que proporcionaron información estadística sobre diversos aspectos de la situación de los jóvenes: *características demográficas, pobreza y desigualdad, perfil educativo, situación laboral, características familiares de los hogares, participación social y política, delincuencia juvenil, comportamiento sexual y reproductivo, morbilidad y mortalidad, consumo de sustancias psicoactivas, uso del tiempo libre y prácticas de recreación de los jóvenes.*

Es indudable que los temas que orientaron el estudio, de acuerdo con lo pedido por el DAACD, suponen un modo de entender lo juvenil y de priorizar aquello que se juzga relevante para entender las particularidades de la juventud y su problemática. No obstante, se consideran pertinentes y los resultados del estudio, a pesar de algunas dificultades metodológicas que se presentaron por la naturaleza secundaria de la información y por el hecho de que se excluyó una de las localidades de Bogotá (Sumapaz), ofrecieron un

panorama estadístico útil para el diagnóstico y para futuras evaluaciones que se realicen de los efectos e impactos de la política.

En lo que se refiere al estado del arte de la investigación sobre juventud en Bogotá (Serrano & otros, 2003), a sus autores les interesó determinar tanto lo que se sabe sobre los temas considerados prioritarios por el DAACD, como el sujeto que resulta de tal construcción de conocimiento. Los investigadores consideraron que el conocimiento, más que dar cuenta de la “realidad juvenil” como si fuera un reflejo especular de ésta, la construye mediante los énfasis que hace, las lógicas desde las cuales narra, las imágenes que usa y los vacíos que deja.

Los ejes temáticos definidos en el estudio de acuerdo con lo solicitado por el DAACD fueron los siguientes: 1. *Estereotipos* sobre la condición juvenil. 2. *Proyectos de vida*, ideas de futuro, planes y propuestas de vida expresadas por las y los jóvenes. 3. *Sexualidad, cuerpo y género*, eje que incluyó estudios sobre salud sexual y reproductiva, programas e investigaciones sobre educación sexual, estudios sobre la condición genérica de las y los jóvenes y sobre sus relaciones afectivas y de pareja. 4. *Inserción sociolaboral*, empleo y desempleo juvenil y formas de ocupación. 5. *Educación*, eje en el que se incluyeron trabajos sobre escolarización, en la medida en que no se encontraron estudios sobre otros procesos educativos. 6. *Participación social y política* y formas de organización juvenil en sus contextos de vida. 7. *Violencia*, formas de trasgresión a las normas legales, agresión hacia sí mismos y hacia los otros, y las organizaciones que resultan de ello. 8. *Culturas juveniles y consumos culturales*, el lugar de los jóvenes en la producción cultural, formas de adscripción juvenil que permiten una cierta identidad particular y lo que resulta de ella. 9. *Políticas Públicas*, eje en el que se incluyó toda la información relacionada con políticas de juventud que hiciera alusión a investigación, así como estudios sobre las políticas mismas.

Como lo señalaron los autores (Serrano & otros, 2003, p. 23), el estudio permitió identificar “lo que se sabe sobre los jóvenes” y no “el estado de la población juvenil en el momento actual”. Tal identificación mostró, en primera instancia, un gran interés en el tema entre las comunidades académicas y científicas de nuestro medio, pero también énfasis, vacíos y fracturas y una concentración de la investigación sobre jóvenes de estrato socioeconómico bajo. En palabras de los autores, “lo que surge hasta el momento de la revisión bibliográfica es un conjunto diverso de lecturas sobre lo juvenil que no puede entenderse como piezas de rompecabezas que, en una búsqueda exhaustiva, van encajando para dar cuenta de la vida de los jóvenes hoy. Muy por el contrario, la producción vista aparece como piezas sueltas de diversos rompecabezas, cada uno con su propia lógica e intencionalidad, no siempre coincidentes ni coherentes entre sí. Esto para recalcar que no se puede entender el resultado del estado del arte como un diagnóstico de la situación de los jóvenes como tales, sino más bien como un retrato hecho con fragmentos muy diversos que expresan la forma como desde la producción de conocimiento vemos a los y las jóvenes de Bogotá” (p. 23).

Así, el estudio no ofreció un diagnóstico de la situación de los jóvenes a la luz de la investigación producida, tal como lo esperaba el DAACD. Además de las razones que plantearon los autores, esto se debió a que la mayor parte de las investigaciones eran cualitativas y trabajaban con grupos específicos y muestras reducidas que no permitían

hacer generalizaciones. Sin embargo, el estado del arte reveló aspectos significativos del mundo juvenil que complementaron la información estadística y, por el alcance explicativo que presenta el conocimiento producido en algunos ejes temáticos, los resultados son útiles para la fundamentación teórica y el diseño de programas y proyectos. Adicionalmente, dan luces para la definición de líneas y trabajos de investigación que deberán apoyarse y ponerse en marcha en el proceso de implementación de la política, si se quiere que exista una interacción y mutua retroalimentación entre el conocimiento y la práctica social. Cabe señalar que las debilidades que presentaron los dos estudios señalados se intentaron subsanar en la siguiente fase, en la cual se profundizó en el diagnóstico.

### *B. Segunda fase: Construcción de escenarios futuros*

Esta segunda fase estuvo orientada hacia la construcción de tres escenarios futuros: uno *tendencial*, que pretendió delinear lo que sería la situación de los jóvenes en diez años, “si las cosas siguen como van”, de acuerdo con las tendencias identificadas en el diagnóstico y validadas con la percepción de los actores sociales consultados. Uno *deseable*, en el que se buscó trazar el futuro deseado por los jóvenes y otros actores sociales, captando sus imágenes de futuro y el tipo de sociedad que quieren. Y un escenario *posible* que resultó de la confrontación de los dos primeros y que se propuso trazar la situación de los y las jóvenes a la que se podría aproximar la ciudad en diez años, “si se hace un esfuerzo para mejorar la situación”. Lo que la política que se formuló llegó a definir fue precisamente el tipo de esfuerzo que es necesario realizar para alcanzar el escenario posible y acercarse al escenario deseable.

Para la construcción del escenario tendencial, inicialmente se procedió a la *identificación de variables relevantes* a partir de la revisión de los estudios de línea de base, de otras fuentes secundarias, y de la realización de un encuentro con 38 jóvenes de las distintas localidades de Bogotá y con un grupo de expertos caracterizados por su conocimiento del tema, su interés en abordarlo en términos prospectivos y la seriedad de sus planteamientos, con quienes se aplicó una adaptación del método “Delphi”. La adaptación de este último no resultó adecuada, porque se trabajó a partir de tesis cerradas sobre la situación de los jóvenes y que los expertos debían priorizar, sin tener en cuenta si las compartían o no. Esto dio lugar a una serie de discusiones que no permitieron lograr el objetivo —la identificación de variables clave—, si bien aportó puntos de vista de los expertos que fueron útiles en el proceso que siguió. A partir de estas actividades, de mayor consulta bibliográfica y de entrevistas individuales a otros expertos, se seleccionaron los temas claves para completar el diagnóstico de la situación de los jóvenes y posteriormente construir el escenario tendencial.

El paso siguiente fue la *determinación de tendencias* en los temas o variables identificados. Las metodologías utilizadas para ello variaron según la información disponible. En algunos casos se dispuso de series estadísticas y fue posible hacer proyecciones cuantitativas basadas en métodos como series de tiempo o regresiones lineales. En otros casos, la información disponible consistió en datos no cuantificados e, incluso, en análisis interpretativos, por lo que la expresión de las mismas tuvo un carácter

más cualitativo. Para construir y validar las tendencias identificadas también se hicieron consultas a jóvenes, expertos y representantes de las entidades sectoriales.

La selección de los y las jóvenes que participaron en esta primera etapa se basó en la búsqueda de una heterogeneidad que permitiera captar la diversidad de la juventud bogotana. En ella se tuvieron en cuenta esencialmente los siguientes criterios: incluir jóvenes provenientes de todas las localidades del Distrito; incluir algunos que tomaran parte activa en organizaciones juveniles de Bogotá, incluir otros que estuvieran al margen de este tipo de organizaciones y contar con la opinión de grupos altamente vulnerables. A pesar de que se utilizaron diferentes estrategias de convocatoria y se realizó un gran esfuerzo por motivar a los jóvenes a participar en los encuentros, su respuesta no fue la esperada. En total, en los 22 encuentros que se realizaron en esta etapa participaron 240 jóvenes, con un promedio de 11 asistentes por taller. Para finalizar esta etapa y validar el avance realizado en la construcción del escenario tendencial, se realizó un taller con los jóvenes recién elegidos para los Consejos Locales de Juventud, al cual solamente asistieron 21 de los 161, a pesar de que todos fueron invitados.

Una vez determinadas las tendencias en los temas y variables identificados mediante la metodología descrita, se procedió a construir el escenario tendencial, tomando en consideración para tal efecto, tanto algunas tendencias registradas para Colombia y para Bogotá en el transcurso de la última década en el marco del proceso de globalización, como los resultados del análisis tendencial efectuado para la población joven en la etapa anterior, tal como lo ilustra la Figura 1. Los temas identificados y cuyas tendencias se determinaron fueron los siguientes: *la familia, el establecimiento educativo, el barrio, el puesto de trabajo y los medios de comunicación*, como elementos de contexto dentro de los que se desenvuelve la actividad de los y las jóvenes; *los valores* resultantes del proceso de formación generados por los elementos de contexto; las condiciones socioeconómicas: *empleo, ingreso y necesidades básicas insatisfechas (NBI)*, derivadas de otros dos elementos de contexto más amplio: la sociedad y el Estado y, finalmente, los temas resultantes del juego de los valores y las condiciones socioeconómicas: *exclusión, inequidad (género y otras), proyecto de vida, participación en asuntos públicos y delincuencia* (DAACD & CIDER, 2003).

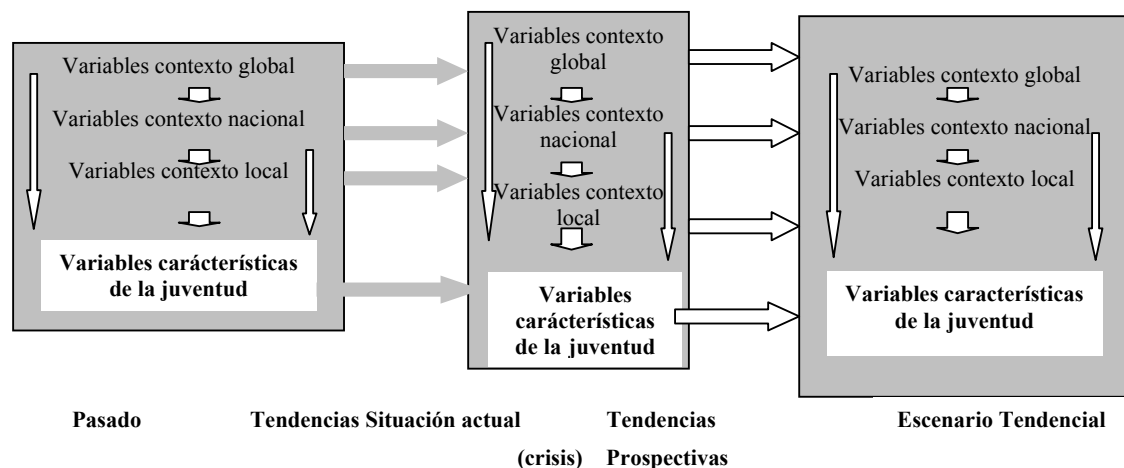


Figura 1. Ilustración del postulado base para la construcción del escenario tendencial (tomada de DAACD & CIDER, 2003, p. 49)

A la luz de una serie de supuestos sobre el comportamiento que a diez años podía presentar el país y la ciudad, para el caso del país, se elaboraron cuatro alternativas o escenarios previsibles: una alternativa tendencial óptima, una alternativa tendencial más negativa, una alternativa intermedia 1, y una alternativa intermedia 2, las cuales se describieron a partir de dos condiciones fundamentales: la gobernabilidad y la manera como el país logre insertarse en el proceso de globalización a escala mundial. Para el caso de Bogotá, con base en tres grandes dimensiones: sociocultural, económica e institucional, se elaboraron y caracterizaron cinco alternativas previsibles: una alternativa tendencial óptima, una alternativa tendencial más negativa, una alternativa tendencial intermedia 1, una alternativa tendencial intermedia 2 y una alternativa tendencial intermedia 3.

Posteriormente, con base en los productos anteriores, se construyó el escenario tendencial para la población joven al año 2012. Para ello se combinaron los escenarios previsibles para Bogotá e, indirectamente, para Colombia, con los resultados de las principales tendencias identificadas en las 14 variables estudiadas y se elaboró una matriz en la que en la primera columna aparecen las tendencias dominantes detectadas en las 14 variables directamente relacionadas con la juventud bogotana y en las siguientes columnas el comportamiento previsible que, en diez años, podrían llegar a presentar estas 14 variables en los cinco escenarios alternativos previstos para Bogotá.

Ahora bien, para la construcción del *escenario deseable* se utilizó una metodología prospectiva, participativa y multimétodo, ya que se aplicaron estrategias cualitativas y cuantitativas en la recolección y el análisis de la información. En primer lugar, se hizo una consulta-taller con 7 grupos focales, en los cuales participaron 160 jóvenes de ambos sexos y cuyas edades oscilaron entre los 15 y 22 años, así como una consulta a dos grupos de adultos, en la que participaron 37 personas, de las cuales 19 eran funcionarios de



organizaciones gubernamentales y las restantes de ONGs. En segundo lugar, se aplicó una encuesta a 397 jóvenes de distintas localidades de la ciudad cuya elaboración tuvo debilidades técnicas debido a que sus variables no se definieron adecuadamente, y tampoco se relacionaron de manera conveniente con aquellas que se exploraron en los talleres, de tal manera que la encuesta permitiera establecer con una muestra más amplia qué tanto compartían los jóvenes de la ciudad lo que se encontró como deseos a futuro entre los jóvenes que participaron en los talleres. Por otra parte, en el proceso de consulta a través de los talleres también se presentaron dificultades para lograr la participación de los jóvenes, por lo que se optó por trabajar con grupos cautivos, es decir, con grupos homogéneos pertenecientes a entidades educativas que autorizaban la realización de los talleres, lo cual no se pudo conseguir en planteles de estrato socioeconómico alto.

En los talleres con los jóvenes se les interrogó inicialmente sobre sus sueños cumplidos y no cumplidos; en segundo lugar, se trató de captar lo que desearían para sus hijos, diferenciándolos por sexo y señalando lo que quisieran que su hija o hijo *fuera, hiciera, tuviera y supiera*. La pregunta por los hijos y las hijas tuvo dos sentidos: “De un lado, es una pregunta prospectiva, que interroga hacia el futuro; pero por otro lado, toca un lugar subjetivo muy sensible, una prolongación del yo, un nosotros frente al cual se siente una gran responsabilidad” (DAACD & Corporación Región, 2002, p. 39). Y en tercer lugar, se exploró lo que los jóvenes a futuro esperarían, para poder “ser, saber, tener y hacer” lo que desean, de la ciudad, la localidad y los amigos, así como de cinco ámbitos que se consideraron fundamentales para su vida: educativo, familiar, laboral, lúdico-recreativo y de la institucionalidad pública y privada.

Con base en los resultados de los talleres y de la encuesta, los cuales no se lograron integrar adecuadamente debido a las debilidades que presentó la segunda, se construyó el escenario deseable. En éste se sintetiza lo que los y las jóvenes esperan, sueñan y desean para *la escuela y sus procesos formativos, la familia, el deporte, la cultura y la recreación, el empleo, los procesos sociales y políticos, la ciudad y los espacios de socialización*.

Finalmente, en la construcción del *escenario posible* se buscó examinar lo que podría hacerse para aproximar los sueños y expectativas de los jóvenes a las tendencias identificadas en el escenario tendencial y, de esta manera, construir un escenario posible. El proceso de elaboración de este escenario tuvo dos momentos, a saber:

Un primer momento en el que se realizó una confrontación del escenario tendencial con el escenario deseable, a partir de lo cual se plantearon dos elementos: En primer lugar, algunas hipótesis relativas a los avances que sería posible lograr en 2012 frente a las tendencias que se identificaron y teniendo en cuenta aquellos aspectos que la juventud considera deseables y sobre los cuales, en los talleres y encuentros que se realizaron posteriormente, se les interrogó nuevamente. Y en segundo lugar, algunos lineamientos estratégicos sobre lo que habría que hacer para acercar el escenario tendencial al escenario deseable. Esta confrontación se realizó a través de una metodología que esquemáticamente se presenta en la Tabla 1 y que consistió en colocar uno frente a otro los 14 enunciados que caracterizan los dos escenarios, analizar el grado de tensión que existe entre ambos y discutir el punto hasta el que podría avanzarse en la realización de lo deseable en el año 2012, así como lo que habría que hacer para llegar a ese punto. El fruto de este trabajo

fueron los primeros 14 enunciados del escenario posible, que, a manera de hipótesis, planteaban lo que es viable alcanzar frente a cada tendencia identificada para la juventud en los 14 temas identificados en el escenario tendencial.

1 CARACTERIZACION DEL ESCENARIO TENDENCIAL	2 CARACTERIZACION DEL ESCENARIO DESEABLE	3 ¿Qué tipo y grado de tensión existe entre ambos?	4 ¿Es posible acercar lo tendencial a lo deseable?	5 ¿Hasta dónde puede llegarse de aquí al año 2012?	6 ¿Qué puede hacerse para llegar allí?
1					
2					
.					
.					
.					
N					

Tabla 1. Esquema metodológico para la confrontación entre el Escenario Tendencial y el Escenario Deseable (tomado de DAACD & CIDER, 2003, p. 180)

Un segundo momento consistió en un proceso de concertación en torno al escenario posible y a los lineamientos estratégicos que permitirían alcanzarlo. Este proceso consistió en una serie de talleres con 303 jóvenes, que incluyó sesiones por localidades y sesiones con grupos específicos y que culminó con una reunión sostenida con un grupo de Consejeros de Juventud; también se realizó un conversatorio y entrevistas con expertos, entrevistas con personas vinculadas a la Administración Distrital y un taller con miembros del Comité Interinstitucional de Juventud. Este trabajo dio lugar a la modificación de algunos enunciados y a la inclusión de otros, de modo que, finalmente, el escenario posible quedó expresado en 18 enunciados que definían la situación que se consideraba posible de alcanzar en el año 2012, para acercarse así al escenario deseable, suponiendo que se lograra modificar la mayor parte de las tendencias que se identificaron en el escenario tendencial.

### *C. Tercera fase: Elaboración y debate público de los lineamientos estratégicos de la política*

En esta tercera etapa se elaboró la política de juventud con base en los resultados de las etapas anteriores, la cual fue sometida al debate público a través de un proceso de consulta y socialización. Consiste en un conjunto de lineamientos que orientan el sentido y la dirección que debe tener la acción estatal y societal, bajo el principio de co-responsabilidad, para hacer realidad el escenario posible. Contiene los principios, los propósitos, los ejes y ámbitos estratégicos, así como las líneas de acción de carácter programático que se

formularon para estos últimos y que deberán concretarse en el diseño e implementación de planes de acción, programas y proyectos.<sup>2</sup>

Ahora bien, para la socialización y consulta del documento de política elaborado se utilizaron modos de comunicación directos e indirectos que caracterizaron los dos grandes componentes de la estrategia: el de diálogo social y el de comunicación masiva. Los modos de comunicación directos se utilizaron en el componente de diálogo social que se desarrolló a través de encuentros, reuniones de trabajo, talleres, entrevistas y conversatorios con los actores interesados en la política de juventud y que permitieron no sólo la socialización de la política, sino su discusión y, en esa medida, recoger los puntos de vista de los participantes. Dado que se trató de un proceso de consulta, los aportes de los distintos actores se tuvieron en cuenta y permitieron hacer ajustes a los lineamientos de política trazados inicialmente. El modo de comunicación indirecta, por su parte, hizo énfasis en lo escrito y en lo audiovisual, y buscó dar realce al carácter masivo de la comunicación. Así, los foros y seminarios, las entrevistas y comunicados de radio, prensa y televisión, junto con la remisión de mensajes a través de listas electrónicas y una página web, fueron los modos de comunicación utilizados dentro del componente de comunicación masiva.

Dentro del componente de Diálogo Social se realizaron cuarenta y tres (43) eventos con un total de 2273 participantes. Tres de estos eventos tuvieron como propósito dar a conocer el proceso de formulación de la política y la política misma a todos los candidatos que en el año 2003 estaban compitiendo por la Alcaldía de Bogotá y a los cuales también asistieron consejeros de juventud, así como jóvenes pertenecientes a la Mesa Bogotana de Juventud. El proceso de consulta culminó con el Seminario Internacional “Una Política de Juventud para Bogotá”, en el que se puso a consideración de los 509 asistentes el proceso y los resultados del ejercicio de formulación de la política, acompañado de las experiencias de otros países y ciudades de Colombia y la presentación de ponencias de investigadores alrededor de distintos temas. En la clausura de este seminario, que fue realizada por el Alcalde Mayor, Antanas Mockus justificó la decisión de no expedir un decreto ni promover la expedición de un acuerdo por parte del Concejo de la ciudad que hiciera obligatoria y reglamentara la implementación de la política para que se constituyera en una política de Estado, con el argumento de que “si la idea es buena, convencerá y sobrevivirá”. Así, dejó en libertad a la siguiente administración de continuar con el trazado de la política o de desconocer el esfuerzo realizado.

#### *D. Cuarta fase: Apropiación local de la política y aproximación a planes de desarrollo juvenil*

---

<sup>2</sup> El contenido de la política se puede consultar en el siguiente libro: Departamento de Administrativo de Acción Comunal Distrital, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales & Corporación Región (2004). Política Pública de Juventud de Bogotá. Escenarios y estrategias para el próximo decenio. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Igualmente, se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: [www.bogotajoven.gov.co](http://www.bogotajoven.gov.co)

Con los lineamientos de la política de juventud establecidos y partiendo del hecho de que su espectro es distrital, se llevó a cabo un proceso de difusión a nivel local con dos propósitos: contribuir a una mayor apropiación de la política por parte de los jóvenes y actores institucionales relevantes para el tema y establecer un bosquejo inicial del plan de desarrollo local de juventud, a partir del cual se pudieran concretar los planteamientos hechos en los lineamientos de la política de juventud. Se trató, entonces, de preparar a los consejos locales de juventud, a los jóvenes en general y a los funcionarios de las entidades locales para participar en los encuentros ciudadanos que tendrían lugar durante el año 2004 para la elaboración del plan de desarrollo de la nueva administración y de los planes de desarrollo de las distintas localidades de Bogotá.

En efecto, durante el desarrollo de esta etapa que tuvo lugar en el primer semestre del año 2004, en la ciudad ya se había producido el cambio de administración y la jefatura del gobierno distrital había sido asumida por el actual alcalde, Luis Eduardo Garzón (2004-2008). Aunque al comienzo de la nueva administración, el proyecto “Políticas y modelos de intervención para la juventud” seguía funcionando en el DAACD, el nuevo alcalde nombró inicialmente un asesor responsable del tema de juventud dependiente directamente de su despacho y el DAACD perdió el liderazgo que hasta entonces tenía. Así, se produjo un momento de incertidumbre y de tensiones entre las instancias responsables. Sin embargo, las gestiones y las iniciativas que tuvieron los jóvenes para que la política no fuera desconocida por el nuevo gobierno de la ciudad, las cuales fueron adelantadas especialmente por el Consejo Distrital de Juventud, la Mesa Bogotana de Juventud y otras organizaciones juveniles, contribuyeron a que finalmente la implementación de la política de juventud formulada por la anterior administración quedara incluida en el nuevo plan de desarrollo para la ciudad, llamado “Bogotá Sin Indiferencia”. En éste, dentro del Eje de Reconciliación y en el Programa Participación para la Decisión, en el artículo 20 se establece como meta formular el Plan Distrital de Juventud para la gestión de la política integral de juventud. Posteriormente, el Concejo de Bogotá realizó varias sesiones en las que, con la participación de los jóvenes, las entidades sectoriales competentes en el tema y otros actores sociales, se discutió el tema de juventud y su inclusión dentro de nuevo Plan de Desarrollo de la ciudad. En la sesión del 29 de julio de 2004 el Comité Interinstitucional de Juventud (CIJ) se comprometió ante el Concejo a elaborar el plan distrital de juventud a ser implementado durante la actual Administración, bajo los lineamientos de la política pública de juventud formulada durante la anterior Administración. Así, el CIJ elaboró el Plan Distrital de Juventud intentando articular las orientaciones generales de la política de juventud 2003-2012, con los principios, propósitos, ejes y programas del nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”. Debe señalarse que en este esfuerzo primó como marco de orientación el Plan de Desarrollo sobre los lineamientos de la política, en el sentido de que los programas y proyectos ya formulados dentro del Plan de Desarrollo para los jóvenes, trataron de acomodarse dentro de los ejes estratégicos y líneas de acción trazados por la política. Por otra parte, durante este periodo la responsabilidad del tema de juventud se trasladó al Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) y sus nuevos responsables desconocieron el trabajo efectuado por el Comité Interinstitucional de Juventud. En efecto, los nuevos responsables del tema, que contrataron una nueva

consultoría para el desarrollo de la política de juventud, consideraron que los lineamientos formulados durante la Administración de Antanas Mockus eran tan sólo un insumo importante, pero no el marco general desde el cual se diseñaría el Plan Distrital de Juventud, y fijaron nuevas prioridades y ejes estratégicos para éste, al tiempo que enfatizaron el carácter participativo que debía tener el trazado de los nuevos derroteros.

Esto dio lugar a un gran desconcierto e inconformidad entre los miembros del Comité Interinstitucional de Juventud, de los Jóvenes de la Mesa Bogotana de Juventud y del Consejo Distrital de Juventud, así como a una situación conflictiva que, en el momento de culminar la escritura de este artículo, aún se estaba viviendo y no se había resuelto.

#### **IV- El contenido general de la política**

Inspirada en los planteamientos de Amartya Sen en torno al desarrollo, la política de juventud 2003-2012 se enmarca en el enfoque de derechos y, desde el punto de vista ético, los valores cívicos que la sustentan son la igualdad, la libertad, el respeto y la solidaridad. Según sus principios, es una política: 1- *Inclusiva*, en la medida en que busca que todos y todas las jóvenes de Bogotá, sin distinción, aprovechen sus beneficios. 2- *Diferenciada*, ya que tiene en cuenta la heterogeneidad de la juventud bogotana, promueve el respeto a la diferencia y la aceptación de la diferencia y la interculturalidad. 3- *Focalizada con base en la equidad*, pues busca promover principalmente el acceso de las y los jóvenes que han estado tradicionalmente excluidos de las oportunidades que ofrece la ciudad. 4- *Contextualizada*, porque no sólo tiene en cuenta las condiciones de desarrollo de la ciudad, sino también la situación nacional y las tendencias internacionales que surgen del proceso de globalización. 5- *Integral*, en cuanto que aborda los aspectos psicosociales, económicos, culturales y políticos de la juventud y promueve la intersectorialidad en su implementación. 6- *Territorializada*, pues brinda criterios para su aplicación diferenciada en las distintas localidades, incluyendo áreas urbanas y rurales del Distrito Capital, por lo que también es *descentralizada*. 7- *De responsabilidad compartida* entre la sociedad bogotana, la juventud y las instituciones distritales y, *pública*, porque es altamente participativa, depende de un ejercicio democrático y prevalece sobre los intereses de las instituciones, grupos o individuos (DAACD & otros, 2004, pp. 167-169).

El objetivo general de la política es *“brindar a los y las jóvenes bogotano(a)s, sin exclusión, un conjunto de oportunidades individuales y colectivas que les permitan elevar sus capacidades para que mediante la acción que ellas y ellos mismo(a)s realicen, puedan convertir en realidad sus proyectos de vida en beneficio propio y de la sociedad de la que hacen parte”* (DAACD & otros, 2004, p. 169).

¿Cuál es la concepción del sujeto juvenil que subyace a la política? Los lineamientos parten del reconocimiento de un grupo poblacional conformado por las y los jóvenes entre 14 y 26 años, así como de la existencia de un ciclo de la vida que el discurso social, político y científico ha denominado “la juventud”. Este ciclo de la vida es considerado en la política como una *etapa de transición* entre la niñez y la adultez, y como una *etapa preparatoria* para la vida adulta. Esta concepción de la juventud como etapa de transición y preparatoria se asocia con dos ideas básicas que tienen mucha fuerza en los escenarios construidos y en

el documento de política: *la visión de futuro y el proyecto de vida*. En armonía con la metodología y el enfoque prospectivo adoptado, en la política está presente la idea de que la juventud, por una parte, representa y construye el futuro, y por otra, constituye una etapa de la vida en la que tal futuro se puede trazar y construir, especialmente a partir de la definición de la identidad individual y social, y de la construcción de un proyecto de vida personal y colectivo, lo cual se realiza bajo determinadas condiciones espacio-temporales.

De lo anterior se desprende otro aspecto fundamental del sujeto al que se dirige la política: se trata de un individuo *situado históricamente e influido por el contexto en el que vive*, tanto inmediato, como local, nacional y global. De este postulado se deriva el que los lineamientos de la política planteen ámbitos estratégicos sobre los cuales hay que influir (la familia, la institución educativa, el vecindario, el entorno social e institucional, etc.) para que a su vez éstos contribuyan al desarrollo de las **capacidades** del joven y a la construcción y realización de su proyecto de vida. Si en este último se define lo que se quiere ser, tener, saber y hacer, la realización de estas dimensiones ontológicas y categorías existenciales requiere de la satisfacción de diversas necesidades, de lo cual se desprende que el joven debe encontrar y buscar en su entorno **oportunidades** para satisfacerlas, y que el medio en el que vive debe contribuir a ello, en la medida en que el joven es un **sujeto de derechos** consagrados en nuestro marco legal.

Ahora bien, aunque se trata de un sujeto situado históricamente e influido por el contexto en el que vive, no es una persona sometida irremediablemente al destino y a las fuerzas sociales, económicas y políticas que actúan sobre ella. Es más bien un sujeto con capacidad de autodeterminación y de agenciamiento, alguien que a través de sus propias acciones e iniciativas, tanto individuales como colectivas, puede influir en su entorno, abrirse oportunidades y actuar de manera protagónica en la realización de su proyecto de vida y en la construcción de un futuro mejor para la ciudad. Por ello puede considerarse que en los documentos de política también está presente la concepción del joven como un **actor social**, agente de su propio desarrollo y del desarrollo de la sociedad en la que vive.

Estas concepciones del joven como sujeto de derechos y como actor social se articulan para dar lugar a la representación del joven como **ciudadano** de un sistema democrático. En efecto, en la política está presente la concepción de un sujeto juvenil con derechos y obligaciones, y de un sujeto que “valore y ame su ciudad y su nación, y que en función de esos sentimientos intervenga de manera activa, eficiente y eficaz en los procesos decisorios relativos a los asuntos públicos de su barrio, de su localidad y del Distrito Capital” (DAACD & otros, 2.004, p. 169).

A la luz de estos principios y propósitos, la política planteó tres ejes estratégicos fundamentales y, para cada uno de ellos, varias líneas de acción de carácter programático.

El *primer eje estratégico* busca elevar las *capacidades* de los jóvenes mediante un proceso de formación que fortalezca sus elementos racionales, emotivos e imaginativos, para que haciendo uso de ellos puedan amar, discernir, soñar y crear, a fin de elegir, hacer, disfrutar e intervenir adecuadamente en todos los ámbitos de su vida individual y social. El *segundo eje estratégico* se propone promover un proceso de inclusión que brinde igualdad de *oportunidades* a todos los jóvenes bogotanos, lo que llevará a ampliar su acceso a las oportunidades de afecto, reconocimiento e integración, formación, trabajo, disponibilidad

de servicios básicos, autorrealización y participación en las decisiones. Y el *tercer eje estratégico* persigue impulsar la *acción* sostenida de los jóvenes, es decir, su *agencia*, a través de la cual contribuyan, con sus capacidades y con las oportunidades de que disponen, a la construcción de un futuro mejor para la ciudad, que les permita lograr su realización individual y colectiva.

Dado que el desarrollo de las capacidades como el aumento de las oportunidades dependen en gran medida del medio social en que viven los jóvenes, la política definió tres *ámbitos estratégicos* sobre los cuales busca intervenir. Tomando como criterio la proximidad del joven a un determinado ámbito, se distinguieron los siguientes: en primer lugar, *el medio social inmediato*, constituido por la familia, las instituciones educativas, el vecindario o barrio y el lugar de trabajo. En segundo lugar, *el medio distrital*, que incluye la sociedad predominantemente urbana donde viven los jóvenes, así como los medios de comunicación masiva. Y en tercer lugar, *el medio de las entidades públicas*, referido principalmente a las de carácter distrital. A través de diferentes líneas de acción que en la etapa de implementación de la política se concretan en planes, programas y proyectos a corto o mediano plazo, se busca actuar sobre estos ámbitos para que, a través de la influencia que ejercen sobre la juventud, éstos ayuden a formar las capacidades de los jóvenes, a generarles oportunidades y a fortalecer su disposición a actuar y a realizar una gestión efectiva para su desarrollo individual y colectivo (DAACD & otros, 2.004:172-173).

## V. Conclusiones

¿Qué tan pertinente fue la estrategia metodológica que se adoptó para la formulación de la política? Esta es la pregunta que pretendo responder a manera de conclusión.

Antes de responderla, quiero hacer alusión a los antecedentes de la experiencia descrita y que nos ofrecen un primer punto de reflexión: *el origen de la política*. En efecto, en la gestación de la política pública de juventud de Bogotá 2003- 2012, encontramos elementos significativos que marcaron el proceso en su punto de partida. Es posible considerar que la decisión política de formularla no se tomó al margen de la evolución que las políticas de juventud han tenido en América Latina y en Colombia, ni de la dinámica social e institucional que se había generado en Bogotá en torno al tema. Por el contrario, es precisamente el camino recorrido por el país y la ciudad en este campo, particularmente durante los años 90, el que configuró el escenario que dio lugar a la decisión. Al respecto, es de destacar el hecho de que fueran los mismos jóvenes quienes presionaran al Alcalde Antanas Mockus al inicio de su administración, para que junto con la formulación de una política pública de juventud, se comprometiera con la elección de los primeros Consejos de Juventud.

Este punto de partida le confiere fortaleza y cierta madurez al proceso, en la medida en que se partió de un marco jurídico ya formulado a nivel nacional y de aprendizajes institucionales ya realizados a lo largo de toda una década, que permitieron tener claridades respecto al tipo de esfuerzo que era necesario realizar y al tipo de resultados que se buscaban. De hecho, si se compara lo que a lo largo de los años 90 se realizó en Bogotá en

materia de políticas de juventud, la experiencia desarrollada durante la pasada administración de Antanas Mockus constituye un avance significativo. Al analizar la manera como se formuló la primera política de juventud del gobierno de Bogotá durante la Administración de Enrique Peñalosa (1998-2000), la cual se elaboró sin un diagnóstico previo, tratando de darle un norte común y una cierta articulación a los programas y proyectos para jóvenes ya incluidos en el plan de desarrollo de la ciudad, y sin que se promoviera la participación de diferentes actores de la sociedad civil ni de los jóvenes mismos, puede considerarse un avance sustantivo que en la pasada administración se conformara un equipo y se asignaran recursos para desarrollar de manera participativa la etapa de formulación de una política de juventud para diez años, partiendo de un diagnóstico de la situación de la juventud bogotana. Si bien puede cuestionarse el hecho de que la formulación de la política se realizara a lo largo de toda una administración, dos aspectos lo justifican: por una parte, el hecho de que se trataba de una política a diez años y, por otra, que su formulación tuviera un carácter participativo, lo que hace más lento el proceso de diseño.

Ahora bien, la decisión de que la formulación de la política de juventud formara parte del programa orientado a establecer las *cartas de navegación para la política social* dirigidas a otras poblaciones a cargo del DABSD también le da una particularidad al proceso, así como el hecho de otorgar al DAACD la responsabilidad de formular la política de juventud, simultáneamente con la elección de los Consejos de Juventud. La primera decisión representa una fortaleza, en la medida en que invitó a que el tema de juventud no permaneciera aislado y fuera incluido dentro de las discusiones relativas a la política social, que tuvieron el reto de articular el enfoque poblacional con el sectorial y el territorial. Al respecto, se considera que también representa un avance que el enfoque poblacional de la política social se hubiera fortalecido un poco en la pasada administración, ya que con éste se logra una mejor identificación de las necesidades de grupos poblacionales particulares de acuerdo con su ciclo vital y, en esa medida, se pueden orientar y articular de manera más acertada las acciones sectoriales (educación, salud, etc) que se implementan a nivel territorial. En otras palabras, la política social de enfoque poblacional hace más sensibles y atinadas las respuestas del Estado y de la sociedad a las necesidades sociales de los ciudadanos, de acuerdo con su ciclo vital.

Sin embargo, la segunda decisión hizo que, en la práctica, el proceso de formulación de la política de juventud marchara independientemente del diseño de las demás políticas, utilizara una metodología diferente y no se nutriera suficientemente de las reflexiones teóricas y metodológicas que alimentaron el Programa “Cartas de Navegación”. Aunque el hecho de que se utilizara una metodología diferente no se considera una limitación, es evidente que resulta conveniente integrar la política de juventud en el marco de la política social de enfoque poblacional, lo que facilita la coordinación y gestión interinstitucional e intersectorial. Desafortunadamente, durante la actual Administración de Luis Eduardo



Garzón, la política de juventud permanece desarticulada de las demás políticas poblacionales que siguen a cargo del DABS.<sup>3</sup>

Por otra parte, el hecho de que el DAACD recibiera la misión de diseñar la política de juventud y, simultáneamente, de poner en marcha la elección de los Consejos de Juventud, se considera un factor que incidió favorablemente en ambos frentes, en la medida en que le dio unidad y facilitó la articulación de las acciones. De hecho, el proyecto “Políticas y Modelos de Intervención para la Juventud”, a través del cual el DAACD asumió estas tareas, presentó varias fortalezas: por una parte, se formularon con precisión sus objetivos instrumentales (medios para alcanzar fines más amplios), los cuales, por su naturaleza, eran sinérgicos. Lo mismo puede decirse con respecto a sus componentes: que fueron pertinentes y que buscaban no sólo formular la política, sino contribuir a su implementación, creando instrumentos de apoyo y sentando las bases del aparato institucional que se requiere para ello.

En lo que se refiere a la estrategia metodológica utilizada y efectivamente implementada, varias son las razones que me llevan a considerar que la metodología prospectiva fue pertinente.

En primer lugar, tal como lo señala Salazar (1999), toda política pública tiene tres elementos fundamentales: la predicción, la decisión y la acción. La predicción es uno de ellos, porque no es posible trazar un curso de acción sin tener como referente un futuro deseado. La definición de objetivos y de líneas de acción exige que se tenga clara la situación final esperada, pues con las políticas se busca precisamente acercarse a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos, mucho más cuando se trata de diseñar una política a diez años. La prospectiva es un método adecuado que responde a este componente predictivo de las políticas públicas, ya que permite anticipar el futuro y definir situaciones previsibles, deseadas o no deseadas. Pero además, la prospectiva no sólo permite visualizar el futuro, sino clarificar los procesos que conducen a él y organizar las acciones mediante las cuales los actores pueden influir en la construcción del futuro. Al adoptar la metodología prospectiva, se pretendió que la formulación de la política y su posterior implementación fueran un proceso no sólo de definición, sino de construcción de futuro a través de la acción individual y colectiva, lo cual se considera pertinente.

En segundo lugar, el enfoque de la Previsión Humana y Social adoptado dentro de las corrientes de la prospectiva también fue pertinente por su perspectiva humanista, su abordaje integral del ser humano y su orientación ética, lo que diferencia este enfoque de otras corrientes más instrumentales de la prospectiva. Por otra parte, este enfoque permite el uso de métodos cualitativos y cuantitativos y concede importancia a la imaginación y a la creatividad, combinadas con el razonamiento lógico y el análisis de evidencias empíricas que den cuenta del presente y de las tendencias históricas.

Además de las razones expresadas, existe una tercera, por la cual la metodología prospectiva adoptada se considera pertinente y que tiene que ver con el diseño específico

---

<sup>3</sup> Puede señalarse que las demás políticas poblacionales diseñadas en el Programa Cartas de Navegación no fueron reconocidas suficientemente. De hecho, la política de niñez fue re-elaborada y lanzada públicamente en un acto al cual la actual Administración le concedió gran importancia y publicidad.

que se adoptó y el cual se orientó a la construcción de los tres escenarios que ya conocemos, siguiendo varias etapas. Dado que no se trataba de trazar una situación futura inalcanzable y que esta última debía tener en cuenta tanto los deseos y las expectativas juveniles y adultas (escenario deseable), como las condiciones históricas objetivas y sus tendencias previsibles hacia el futuro (escenario tendencial), se diseñó una metodología que permitiera, a través de procesos de investigación, captar ambos elementos, para luego contrastarlos y construir un escenario futuro posible que permitiera acercar el escenario tendencial al escenario deseable, a la luz del cual se elaboraron los lineamientos estratégicos de la política. De esta forma, con la realización de los estudios de línea de base, así como con la construcción de los escenarios futuros: tendencial, deseable y posible, se logró una combinación y secuenciación creativa y acertada de etapas y momentos que permitieron llegar con un soporte empírico adecuado, a la definición de la situación futura que se busca, la cual, además, se considera posible.

Con lo dicho no se están desconociendo las dificultades que se presentaron en el proceso. Por una parte, los estudios de línea de base, en concreto la caracterización de la situación socio-económica de los jóvenes de Bogotá, presentó algunos vacíos en la información, especialmente en lo que se refiere a la localidad de Sumapaz y a la situación de los jóvenes rurales. Por su parte, el Estado del Arte reveló “qué se sabe sobre la juventud bogotana”, pero no cuál es su situación actual, por lo que no fue posible recoger las evidencias que se buscaban para completar el panorama juvenil a través de lo que arrojará la investigación, vacío que se logró superar en buena medida en la construcción del escenario tendencial. Por otra parte, la construcción del escenario deseable presentó algunas fallas metodológicas y en el análisis de la información no se pudo articular adecuadamente los resultados de la estrategia cualitativa (talleres de consulta) con los de la estrategia cuantitativa (encuesta). A pesar de las dificultades que presentaron los estudios, éstas se lograron subsanar en buena medida, de modo que la situación futura definida como norte y los lineamientos trazados para alcanzarla se consideran válidos y fueron fruto tanto de los resultados de los estudios de diagnóstico, como de la concertación y de los consensos a los que llegaron los actores sociales que participaron en el proceso.

Con respecto a la metodología participativa, es evidente que una de las fortalezas de la estrategia metodológica adoptada fue su carácter participativo, el cual le confiere legitimidad y cierta sustentabilidad social y política. Sin embargo, dos aspectos deben analizarse con respecto a la participación: en primer lugar, los actores seleccionados y convocados, y en segundo lugar, la baja respuesta de los jóvenes, incluidos los que fueron elegidos y conformaron los primeros Consejos de Juventud.

Con respecto a lo primero, es del caso señalar la ausencia de algunos actores claves como los maestros, los religiosos, los padres de familia y los representantes de las ONGs que tuvieron una muy baja participación. Al respecto, la CEPAL (2000) señala que las apuestas exageradas a la organización y movilización juveniles han terminado, en general, en fracasos evidentes en contextos disímiles y en circunstancias históricas diversas, aspecto que debe considerarse en la formulación de políticas de juventud. De ahí que, sin descartar la promoción y la participación de las organizaciones juveniles, la CEPAL (2000) destaca el papel que pueden cumplir otros actores como los mencionados.

En lo que se refiere al segundo, en la experiencia bogotana que nos ocupa se pudo constatar, tanto en la elección de los Consejos de Juventud, como en el proceso de formulación de la política, la debilidad organizativa y la apatía de los jóvenes de la ciudad frente a asuntos públicos como a los que se les convocó. Estas dificultades para despertar el interés de los jóvenes y conseguir su asistencia obligan, por una parte, a tener en cuenta los resultados de las investigaciones que muestran las actitudes de descontento que existe entre los jóvenes frente a las instituciones políticas, así como de otras modalidades de participación y organización que presentan los jóvenes por fuera de los cauces institucionales tradicionales (Serrano & otros, 2003); y por otra, a plantearse como objeto de estudio la pedagogía para la participación y para la educación política.

Ahora bien, a pesar de la poca participación de otros actores sociales, de la baja respuesta de los jóvenes y de que en conjunto, los jóvenes que participaron en las distintas etapas del proceso no constituyen una muestra representativa de la población juvenil de la ciudad, no puede afirmarse que en la experiencia descrita no se generara un diálogo entre la razón colectiva y la razón estatal, por lo que si bien hubiera sido deseable que la sociedad civil estuviera representada por una mayor cantidad de jóvenes y una mayor diversidad de actores sociales representativos, su baja presencia no permite concluir que la política formulada no sea “pública”, según la acepción que se le da a este término en el presente artículo. De hecho, debe tenerse en cuenta que cuando se produjo el cambio de administración, fueron los mismos jóvenes, especialmente aquellos vinculados a organizaciones juveniles, los que desarrollaron las gestiones que contribuyeron a que la elaboración de un plan de desarrollo juvenil quedara incluida dentro del plan de desarrollo del nuevo gobierno distrital.

Al concebir las políticas públicas como la definición y puesta en marcha de un conjunto de decisiones y acciones institucionales y ciudadanas en busca de unos propósitos específicos, definidos en el marco de una racionalidad comunicativa, permite plantear que un imperativo ético de las políticas públicas es generar espacios constitutivos de una auténtica cultura política, de tal manera que su trazado contribuya a la generación de un *ethos democrático*. La propiciación de dicha cultura política, a través de la formulación e implementación de las políticas públicas, sólo es posible en la medida en que cada política incorpore, de acuerdo con su especificidad, una dinámica de carácter pedagógico que propicie la racionalidad comunicativa y cohesione a los distintos actores sociales alrededor de los fines y medios definidos consensualmente. Desde esta perspectiva, la eticidad de las políticas públicas se expresaría también en su efectividad comunitaria, la cual dependería de los procesos educativos desarrollados durante su trazado en función de la construcción de una auténtica cultura democrática.

En el caso de la política de juventud de Bogotá, es evidente que la metodología participativa que se utilizó para la construcción de los escenarios y durante la etapa de socialización y debate público de la política, a pesar de las dificultades que se presentaron, desarrolló una dinámica pedagógica de carácter dialógico que posibilitó la activación de la racionalidad comunicativa y la construcción de consensos en torno a los fines y medios, por lo que puede afirmarse que buscó propiciar la construcción de la cultura política y ciudadana que hace posible la consolidación de un orden democrático, lo que, sin duda, se

considera pertinente. De hecho, fue precisamente esta dinámica pedagógica la que contribuyó a la apropiación de la política por parte de los jóvenes y a su defensa ante la nueva Administración, aunque el Alcalde Antanas Mockus, en un acto para muchos cuestionable, tomara el riesgo de que el esfuerzo realizado se perdiera.

Los hechos muestran que la actual Administración inicialmente tomó la decisión política de continuar con el trazado de la política y llegar al ciclo de implementación, aunque el artículo en el que se establece esta meta dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” no habla propiamente de implementación. Sin embargo, el Plan Distrital de Juventud elaborado por el Comité Interinstitucional de Juventud pretendía ser implementado durante los próximos años de la Administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2008). Los últimos sucesos ocurridos, como otorgar la responsabilidad del tema a una nueva entidad -en este caso el IDCT- y nombrar nuevas personas encargadas de su desarrollo, junto con el desconocimiento por parte del IDCT del Plan Distrital de Juventud elaborado por el Comité Interinstitucional de Juventud, revelan tres grandes problemas:

En primer lugar, la ausencia de una base institucional estable responsable del tema, o lo que Ernesto Rodríguez (2003) denomina las instituciones especializadas, junto con la discontinuidad de los funcionarios encargados de éste. Sin duda, el hecho de que el tema de juventud haya sido manejado a lo largo de los años 90 desde oficinas dependientes del despacho del Alcalde o a través de proyectos transitorios que se ubican en alguna de las entidades distritales, como en el DAACD durante la Administración pasada, afecta la continuidad de las acciones. Se requiere, por tanto, la definición del Sistema Institucional de Juventud que, liderado por una instancia permanente o una institución especializada, le dé estabilidad y continuidad a la política de juventud. En segundo lugar, el impacto nocivo que generan los cambios de Administración y la dificultad que existe en nuestra cultura político-institucional para reconocer e incorporar el trabajo realizado por otras administraciones y, en consecuencia, para asumir lo que se haya propuesto como una política pública, de Estado y no de gobierno, independientemente del nivel de institucionalización y formalización que se le haya dado. Y en tercer lugar, la dificultad para articular una política de mediano plazo, como la que se formuló durante la Administración de Antanas Mockus en materia de juventud, con los planes de desarrollo de las distintas administraciones. Es evidente que se requiere lograr cambios en la cultura y la organización institucional del Distrito para que sobrevivan las buenas ideas y para que sea posible hacer realidad el diseño e implementación de una política de Estado de mediano plazo, que supere la ejecución de programas y proyectos dentro de los planes de desarrollo, que no pueden tener una visión futurista y cuyos efectos e impacto social no suele ser evaluado.

Independientemente de la manera como se resuelva la tensión que existe actualmente dentro de la nueva Administración con respecto a la política de juventud, y de si se desconoce o no la labor realizada por la Administración pasada, por el actual Comité Interinstitucional de Juventud y por los jóvenes y las organizaciones juveniles que participaron en el proceso, son varias las preguntas que surgen al finalizar este escrito: ¿Qué hubiera pasado si el alcalde Antanas Mockus institucionaliza la implementación de la política a través de un decreto o promueve la expedición de un acuerdo que la haga

obligatoria? ¿Cuántos recursos se invertirán en repetir nuevamente los primeros ciclos del trazado de la política? ¿En qué medida la nueva Administración tendrá en cuenta los estudios y diagnósticos, el proceso, la estrategia metodológica y los aprendizajes logrados durante la Administración pasada? ¿Qué sentido tiene promover la participación de los actores sociales en la formulación de políticas si su voz es desconocida? ¿Solamente tiene validez dicha voz para la Administración que genera los espacios para escucharla? ¿Qué pensarán los jóvenes cuando se los convoque nuevamente a diseñar participativamente una política y un plan de juventud para Bogotá? Amanecerá y veremos.

### **Bibliografía**

- Aguilar, L. (1992) La hechura de las políticas públicas. México: Grupo Editorial.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1999). Bogotá Joven: piénsala, créala. Hacia una política integral para la juventud. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). Decreto 858 de 2001 por el cual se reglamenta la elección de los Consejos Locales de Juventud y el Consejo Distrital de Juventud. Bogotá, Colombia.
- Asuntos Sociales de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1997). Joven-es Bogotá. Hacia la formulación de una política pública de juventud para Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Documento de Trabajo.
- CEPAL (2000). Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos. Santiago de Chile: CEPAL-FNUAP.
- Colombia Joven (2001). Hacia una política pública de juventud en Colombia. Herramientas para su construcción e institucionalización. Bogotá: OPS-Colombia Joven. Presidencia de la República.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (2001a). Informe del Proyecto “Políticas y modelos de intervención para la juventud”. Bogotá: Documento de Trabajo.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (2001b). Metodología para el proceso consultivo de la política de juventud. Bogotá: Documento de Trabajo.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital & Econometría S. A. (2003). Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá 2000–2001. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal & Corporación Región (2002). Escenario Deseable de la población joven en Bogotá en el marco de la construcción de la Política Pública de Juventud. Bogotá. Informe Final de Consultoría.
- Departamento de Administrativo de Acción Comunal & Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (2003). Elaboración del Escenario Tendencial y Posible para el Desarrollo de la Población Joven en Bogotá. Bogotá. Informe Final de Consultoría.
- Departamento de Administrativo de Acción Comunal, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales & Corporación Región (2004). Política Pública de Juventud de Bogotá. Escenarios y estrategias para el próximo decenio. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Henao, J. (2003). La formulación de la política pública de juventud 2003–2012. Sistematización, evaluación y lineamientos para la evaluación de su implementación. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Dirección de Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno.
- Masini, E. (1993). La previsión humana y social. México: Fondo de Cultura Económica.
- Medellín, P. & Molano, R. (1995). Elementos para el estudio de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes–Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales.
- Peña, C. (2000). Bogotá por los jóvenes. Bogotá: Documento Inédito.
- (2002). Acercamiento a una nueva Política Pública de Juventud en Colombia: por el desarrollo de los jóvenes con rostro humano. Tesis para optar al título de Maestría en Planeación y Administración del Desarrollo Regional. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, E (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 1, N° 2, pp 15-49.
- Salazar, C. (1999). Las políticas públicas. Bogotá: Javegraf.
- Serrano, J. F., Hoyos, D., Quintero, F., Caicedo, A. & Bejarano, L. (2003). Saber joven: miradas a la juventud bogota, 1990–2000. Colección Estados del Arte-Bogotá. Serie Investigaciones. Juventud. Tomo 2. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Worthen, F., Sanders, M. & Fitzpatrick, J. (1997). Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines. New York: Longman.