



Estudios Políticos

ISSN: 0121-5167

ISSN: 2462-8433

Universidad de Antioquia

Mina Hernández, Yilmer Adiel; Téllez Iregüi, Gonzalo
Oportunidades laborales y la migración rural-urbana juvenil. Juventud rural araucana¹ *
Estudios Políticos, núm. 65, 2022, Septiembre-Diciembre, pp. 89-118
Universidad de Antioquia

DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a03>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16475146004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Artista invitada

María del Pilar Cuellar

Indicio de aguas

Óleo sobre vidrio

30 x 35 cm

2015



Oportunidades laborales y la migración rural-urbana juvenil. Juventud rural araucana*

Yilmer Adiel Mina Hernández (Colombia)**

Gonzalo Téllez Iregüi (Colombia)***

Resumen

Los jóvenes rurales presentan altos grados de vulnerabilidad al enfrentarse a fenómenos migratorios en busca de mejores condiciones de vida. En Colombia, estos procesos migratorios están enmarcados principalmente por la falta de oportunidades laborales. En el ámbito territorial, el desempleo juvenil es muy representativo. Mediante diagnósticos participativos y la metodología de análisis de políticas públicas propuesto por Peter Knoepfel et al. (2006), la cual permite analizar las interacciones entre actores, recursos y las reglas institucionales, se aborda la pertinencia de la ordenanza O19E de 2015 para solucionar-mitigar la falta de oportunidades laborales y reducir los índices migratorios. Se concluye que la política pública requiere una recodificación que implique la reconstrucción conceptual, sustancial y operativa para aumentar la oferta laboral y de esta manera reducir las migraciones juveniles; por otro lado, los jóvenes requieren mayor participación en espacios políticos, sociales y económicos locales.

[89]

Palabras clave

Políticas Públicas; Migración; Jóvenes Rurales; Vinculación Laboral; Arauca, Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2021 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

* Artículo resultado del proceso de investigación de la tesis *Estado y juventudes, una mirada a la juventud rural del departamento de Arauca y a las acciones del Estado para resolver problemáticas laborales como respuesta a fenómenos migratorios*, para optar al título de magister en Producción Animal, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia, 2021.

** Zootecnista. Magister en Producción Animal. Estudiante e investigador del Grupo de Investigación en Gestión de la Empresas Pecuarias (Gigep), Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: yaminah@unal.edu.co

*** Médico Veterinario. Especialista en Administración Pública y en Educación a Distancia y Educación de Adultos. Magister en Dirección Universitaria. Doctor en Ciencias Empresariales. Docente y director del Grupo de Investigación en Gestión de la Empresas Pecuarias (Gigep), Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: gtellesi@unal.edu.co

Cómo citar este artículo

Mina Hernández, Yilmer Adiel y Téllez Iregüi, Gonzalo. (2022). Oportunidades laborales y la migración rural-urbana juvenil. Juventud rural araucana. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 89-118. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a03>

Labor Opportunities and Rural-Urban Youth Migration. Araucanian Rural Youth

Abstract

Rural youth present high degrees of vulnerability when faced with migratory phenomena in search of better living conditions. In Colombia, these migratory processes are mainly framed by the lack of job opportunities. At the territorial level, youth unemployment is very representative. Through participatory diagnoses and the public policy analysis methodology proposed by Peter Knoepfel *et al.* (2006), which allows analyzing the interactions among actors, resources and institutional rules, the relevance of ordinance O19E of 2015 is addressed to solve-mitigate the lack of job opportunities and reduce migration rates. It is concluded that public policy requires a recoding that implies a conceptual, substantial and operational reconstruction to increase the labor supply and thus reduce youth migration. On the other hand, young people require greater participation in local political, social and economic spaces.

Keywords

Public Politics; Migration; Rural Youth; Labor Linkage; Arauca, Colombia.

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 45 establece que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, por lo tanto, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Adicionalmente, las Leyes 375 de 1997 y 1622 de 2013 reconocen a los jóvenes como sujetos de derecho contruidos socioculturalmente como el segmento poblacional que se le atribuye su desarrollo individual y colectivo dentro de la sociedad, siendo este un momento vital en el cual se consolidan sus capacidades físicas, intelectuales, morales, construcción de identidad y la preparación para la vida adulta.

Así, el desarrollo y consolidación de las capacidades de los jóvenes están enmarcadas en el concepto holístico y homogeneizante que históricamente ha enmarcado las diferentes estrategias diacrónicas de desarrollo en las diferentes etapas económicas rostownianas, instrumentalizadas desde el siglo xx (Rivas, 2014). Lo anterior hace necesario un constructo teórico que permita la implementación de políticas públicas diferenciadas en las que se visualice la diversidad biológica, cultural, agrícola, social, ambiental y paisajística de los territorios, como una alternativa a la «necesidad de concebir el territorio con una visión integral de procesos históricos, sociales, culturales y políticos que conforman un conjunto mucho más complejo de relaciones sociales y relaciones económicas que es necesario trabajar y enfrentar de forma integral y transectorial» (Echeverri, 2001, p. 101).

[91]

En dicho contexto, con base en lineamientos y designaciones emitidas por la Misión para la Transformación del Campo (MTC, 2015) y la Dirección Nacional de Planeación (DNP, 2015a), en el marco de la nueva ruralidad se designa una nueva categorización de la ruralidad nacional, en el cual el departamento de Arauca está clasificado como un territorio rural. De esta manera, se parte de la postulación de un constructo teórico aplicado a la juventud rural, el cual describe a este grupo poblacional como un segmento de la población entre 14 y 28 años (Ley Estatutaria 1622 de 2013, art. 5), sujetos de derecho constituidos socioculturalmente que residen en zonas rurales dentro del sistema de ciudades y población de municipios y áreas no municipales enmarcados en las categorías de ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso en el marco de la nueva ruralidad.

La gran importancia de la visualización y definición de este grupo poblacional como juventud rural radica en: i) la identificación de muchos jóvenes rurales como población en situación de pobreza y vulnerabilidad; ii) el potencial que tienen de contribuir a que la ruralidad sea más innovadora, competitiva y diversificada; y iii) el papel estratégico que pueden tener para promover el desarrollo de los territorios (Díaz y Fernández, 2017). Dichas razones son muy influyentes en contextos de vulnerabilidad como la migración rural-urbana, generada, entre otras, por la falta de oportunidades laborales, factor más representativo en estos fenómenos (Brumer, Henneman y Zorzi, 25-29 de noviembre, 2002).

Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT, s. f.) en el mundo hay 164 millones de trabajadores migrantes, de los cuales 70% son menores de 30 años. Asimismo, en América Latina existe un decrecimiento exponencial de los jóvenes rurales que para 2019 comprende 23% de la población rural total, con una disminución de 3% con respecto a la década de 1990, cuya tasa de desempleo juvenil sigue siendo alta y preocupante su calidad, sumándole que la participación de estos en la fuerza de trabajo ha disminuido de 21,7% en 1997 a 15,5% en 2017.

[92]

En el caso de Colombia, después de la década de 1990, la juventud rural representa alrededor de 22,6% de la población rural total, de los cuales 42,3% migra a las ciudades en busca de oportunidades laborales, 21,5% por amenazas y 18,3% en busca de educación (Pardo, 2017). Desde el sector económico-laboral, Colombia posee una tasa de desempleo juvenil de 20,5% —16% hombres, 26,8% mujeres—, mientras que en la esfera territorial (Arauca) alcanza 29,7% (DANE, 2019). Adicionalmente, en el ámbito local, los 78 055 jóvenes rurales del departamento de Arauca se enfrentan a tasas de cobertura de educación de 8,8%, tasa de tránsito inmediato a educación de 32,7% y una participación laboral juvenil local de 29% (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

De esta manera, siendo las oportunidades laborales la variable más representativa en los procesos migratorios y concibiendo al Estado de derecho, en el cual se relaciona al trabajo en un lugar central de triple calidad —principio, deber y derecho— (Procuraduría General de la Nación, 2010), y el emprendimiento como una estrategia política para enmendar los rezagos y demandas que la sociedad exige en cuanto a mejores condiciones

de vida, entendiendo que la creación de empleos atiende a esa necesidad (Ovalles, Moreno, Olivares y Silva, 2018), se toma esta variable como objeto de análisis en la Ordenanza 019E de 2015 y en las acciones del Estado para resolver problemáticas laborales como respuesta a estos fenómenos migratorios, con el objetivo de identificar las diferentes problemáticas que la enmarcan y generar un juicio de valor a los procesos de introducción a la agenda pública —definición del problema público— y a la programación—toma de decisiones —programa político administrativo y arreglo político administrativo—.

1. Materiales y métodos

1.1 Diagnóstico participativo

En 2020 se realizó un diagnóstico participativo que consistió en talleres, entrevistas estructuradas y semiestructuradas con actores político-administrativos locales y nacionales de las Secretarías de Desarrollo Social municipales —Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte— y de Planeación Departamental, y con dos jóvenes por cada uno de estos municipios, para un total de catorce, los cuales son actores vinculados directamente a los procesos juveniles y migratorios por falta de oportunidades laborales locales.

[93]

A partir de lo anterior se definió del problema social que enmarca la falta de oportunidades laborales o emprendimiento como causa principal de las migraciones juveniles rurales locales; a continuación se identificaron los diferentes actores, tanto públicos como privados, que hacen parte de la problemática social y sus roles frente a esta; y por último, se identificó la participación en programas de actores públicos territoriales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991-2019) en respuesta e implementación de acciones a la reducción de los procesos migratorios.

Esta información sirvió de herramienta y elementos empíricos que permitieron evidenciar, relacionar y analizar la interacción y roles entre actores, recursos y reglas institucionales plasmados en la definición del problema público como argumentos fundamentales y requeridos en las dos fases del modelo metodológico de Peter Knoepfel *et al.* (2006).

1.2 Modelo de análisis de políticas públicas

El análisis de las acciones del Estado para la solución o mitigación del problema público de desempleo juvenil como causa principal de los altos índices de migración juvenil rural del departamento de Arauca permite hacer una evaluación parcial mediante el estudio de la concepción que tienen los actores públicos acerca del problema, los diferentes arreglos institucionales para lograr mitigarlo o eliminarlo, las acciones finalmente implementadas y la incidencia de dichas acciones sobre este y sobre quienes lo causan o son afectados.

Se trata de un análisis de política pública enmarcado en la metodología planteada por Knoepfel *et al.* (2006), la cual concibe una política pública como una serie de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y privados con nexos, intereses y recursos variables, con el fin de resolver una problemática social, definirlo como un problema público y generar acciones de solución.

En dicho proceso, se generan actos formales con obligatoriedad variable que pretenden modificar la conducta de grupos sociales —grupos objetivos— causantes del problema social, para que con su modificación conductual se revierta la acción negativa reflejada en los grupos sociales que la padecen —beneficiarios finales—.

El modelo de análisis enfatiza una variable independiente conformada por actores, reglas institucionales y recursos fundamentales en el proceso de formulación de una política pública y su relevancia para procesos de análisis.

1.3 Actores

Se define un actor público o privado a un individuo, grupo de individuos, persona jurídica o un grupo social que comparten un interés en común. Así, se distinguen cuatro tipos de actores: primero, «grupos objetivos», los cuales con su conducta causan directa o indirectamente un problema colectivo; segundo, «beneficiarios finales», los cuales son quienes sufren directamente los efectos negativos de la problemática en cuestión; tercero, «grupos terciarios», los cuales ven modificada su situación de forma negativa o positiva como efecto de la acción política, sin que esta haya sido construida para ellos; por último, los actores político-administrativos, siendo

estos la representación de los actores públicos que regulan y coordinan las acciones a implementar.

1.4 Recursos

La construcción de una política pública requiere de recursos que influyen significativamente en los resultados intermediarios y finales del proceso, en los que su combinación e intercambio pueden verse reflejados en la eficiencia y pertinencia de esta. Así, el modelo plantea diez recursos que según el juicio de los autores son indispensables para el análisis de una política pública: recursos jurídicos, recursos humanos, recursos económicos, recursos cognitivos, recursos interactivos, recursos de confianza, recursos cronológicos, recursos patrimoniales, recursos políticos y recursos fuerza.

1.5 Reglas institucionales

El modelo de análisis indica que las reglas institucionales influyen sobre los actores en lo individual y en la forma en que se despliegan las políticas públicas, siendo estructuras formales jurídicamente explícitas y las reglas informales implícitas, compartidas por los miembros de una organización que facilitan o limitan la participación política de los actores.

[95]

1.6 Ciclo de la política pública y sus productos

Knoepfel *et al.* (2006) relacionan en el modelo de análisis la interacción de variables dependientes que materializan y conciben un problema social, y que se define políticamente como problema público, su programación y desarrollo de los diferentes arreglos necesarios para su resolución, en el cual se establece un ciclo de vida de la política pública comprendida en cuatro etapas y sus seis productos:

Etapas:

Etapas: *Etapa 1: inclusión en la agenda política.* Inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental.

— Producto 1: definición política del problema público.

Etapas: *Etapas:* *Etapa 2: decisión-programación de las políticas públicas.* Programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública.

— Producto 2: programa de actuación político administrativo.

— Producto 3: acuerdo de actuación político administrativo.

Etapas 3: implementación. Materialización de los programas político-administrativos a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello

— Producto 4: planes de acción.

— Producto 5: actos de implementación.

Etapas 4: evaluación de las políticas públicas y sus efectos. Evaluación de los efectos generados —impactos—.

— Producto 6: enunciados evaluativos.

Aunque la metodología de análisis de políticas públicas planteado incluye cuatro etapas, el alcance de esta investigación vincula las dos primeras etapas del ciclo —inclusión en la agenda política y decisión-programación de las políticas públicas— y sus respectivos productos.

2. Análisis de la Ordenanza 019E de 2015 en su eje transversal de trabajo y emprendimiento

2.1 Descripción general

[96]

En la década de 1990 ocurrieron en Colombia transformaciones institucionales político-administrativas que produjeron cambios muy significativos en el ámbito social, económico y político tras la derogación de la Constitución Política de 1991 (artículo 334), en la cual se establece la apertura económica como el enfoque de desarrollo nacional. De igual manera, sucesos internacionales como el Consenso de Washington incidieron en dichos cambios, promoviendo el modelo de desarrollo vigente, un modelo más abierto, estable y liberalizado para los países de América Latina (Casilda, 2004, p. 19). Transformaciones que enmarcaron el nuevo rumbo económico por la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Paralelamente, entre 1930 y 1990 se presentó en Latino América la transición política de la dictadura a la democracia y se adoptó en su mayoría el modelo de la economía de mercados (Casilda, 2004, p. 19); adicionalmente, la caída del muro de Berlín y el inicio de una nueva década impulsaron el fortalecimiento de la economía de mercado en estos países (Lindblom, 2000 citado en Casilda, 2004, p. 19).

En dicho contexto, las políticas de juventudes nacionales, territoriales y, específicamente, la Ordenanza 019E de 2015 regulan y orientan su contenido sustancial y operativo con un bloque constitucional enmarcado por normas institucionales nacionales e internacionales bajo el modelo de desarrollo de la apertura económica, las cuales plantean y orientan las conductas políticas y acciones estratégicas en la interacción de los diferentes actores y recursos vinculados con la pretensión de forjar una identidad social y garantizar un reconocimiento y participación de las juventudes rurales del departamento de Arauca.

Normas y tratados internacionales emitidos principalmente por organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Iberoamericanos (OIE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en pro de generar espacios que priorizaran la participación, el apoyo y el reconocimiento de los jóvenes en todo el mundo, en todos los aspectos económicos, políticos y sociales, tomaron mayor relevancia desde finales de la década de 1990. Estos tratados fueron adoptados por Colombia y reflejados inicialmente en la Constitución Política de Colombia a través del artículo 45. Posteriormente, se fortalecieron los procesos juveniles con la implementación de normas que promueven la participación y reconocimiento —Ley 375 de 1997; Política Nacional de Juventud (Programa Presidencial Colombia Joven, 2004); Ley Estatutaria 1622 de 2013; Documento Conpes 173 de 2014— y la participación laboral juvenil —Ley 1014 de 2006; Ley 1429 de 2010; Convenio Interadministrativo 442 del 20 de diciembre de 2013 entre em Mintrabajo e Icetex «Talentos para el Empleo 2013» (Ministerio de Trabajo, s. f.)— en el ámbito nacional.

[97]

Es a partir de allí y por direccionamiento específico de políticas nacionales con base en el Conpes 173 que se creó la Ordenanza 019E de 2015, con proyección de duración de diez años. La ordenanza contempla dentro de sus objetivos fortalecer las capacidades de los jóvenes rurales, facilitar su participación social, económica, cultural y democrática, garantizando así la ampliación de capacidades, potencialidades y protagonismo para posibilitar el ejercicio pleno de ciudadanía juvenil. Adicionalmente, su alcance pretende garantizar los derechos juveniles en la oferta pública y privada, brindándoles servicios y bienes de calidad que permitan prevenir la vulnerabilidad a través de la ejecución de programas especializados con procesos de articulación interinstitucional y de corresponsabilidad social.

La Ordenanza 019E de 2015 establece en su contenido sustancial ejes temáticos transversales entre sí, ejes enmarcados en la estructura administrativa, educación, cultura, recreación y deporte, salud, vivienda, violencia en el marco del conflicto armado, participación y trabajo-emprendimiento. Este último es de especial interés para el análisis, ya que proyecta garantizar la formación para el trabajo y el emprendimiento productivo con enfoque diferencial, así como mecanismos de acceso a oportunidades laborales y desarrollo de iniciativas productivas para los jóvenes del departamento a través de la implementación y fortalecimiento de la oferta educativa, de programas permanentes de formación para el trabajo, la gestión de convenios para acceder a programas de emprendimiento y la socialización de programas de comunicación para divulgar la Ordenanza 019E de 2015.

2.2 Actores, recursos y reglas institucionales de la Ordenanza 019E de 2015

Basada en el modelo de análisis de Knoepfel *et al.* (2006), donde se muestra el flujo de interacciones y roles entre los diferentes actores —públicos y privados, natural o jurídico— en el marco del problema social definido, la gráfica 1 ilustra la variable dependiente, presentando el denominado triángulo de base de una política pública que permite la representación esquemática del juego de actores de la Ordenanza 019E de 2015.

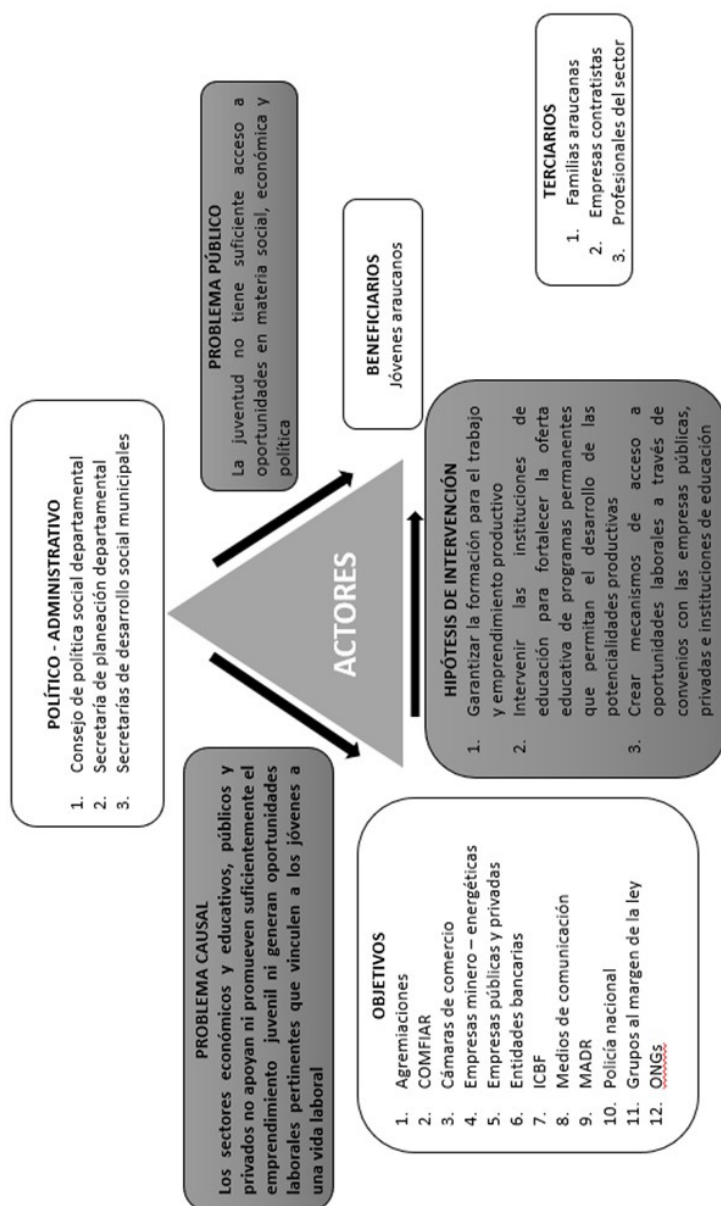
— *Político-administrativos*: actores de las políticas públicas en función de su carácter público que pertenecen a las esferas socioeconómica y sociocultural.

— *Objetivos*: actores cuya conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

— *Beneficiarios*: actores a quiénes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.

— *Terciarios*: actores que, aunque la política pública no esté directamente destinada a ellos, ven su situación modificada positiva o negativamente.

Gráfica 1. Triángulo de actores de la Ordenanza 019E de 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Knoepfel et al. (2006).

— *Hipótesis causal*: aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es culpable o responsable del problema colectivo a resolver.

— *Hipótesis de intervención*: establece cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública y define las modalidades de intervención estatal que influenciarán las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados.

— *Problema público*: problema social definido políticamente como público.

Encabezando la gráfica 1 se encuentran los denominados *actores político-administrativos* —Consejo de Política Social Departamental, Secretaría de Planeación Departamental y las Secretarías de Desarrollo Social Municipales—, actores públicos encargados de la coordinación de la definición del problema público, de la implementación de acciones de intervención y evaluación de los efectos y del alcance de la política pública.

Los *grupos objetivos* —agremiaciones, Caja de Compensación Familiar de Arauca (Comfiar), Cámaras de Comercio, empresas minero-energéticas, empresas públicas y privadas, entidades bancarias, empresas prestadoras de servicios públicas y privadas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), medios de comunicación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, organizaciones no gubernamentales (ONG), Policía Nacional, grupos al margen de la ley— son actores privados que representan los sectores económicos y sociales inmersos en el departamento, los cuales deben modificar su comportamiento generando mayores oportunidades laborales, estableciendo programas y acciones que permitan fortalecer las capacidades de formación para el trabajo y la generación de espacios de participación y vinculación juvenil.

Los *beneficiarios finales* —jóvenes del departamento de Arauca— son actores privados, los cuales se encuentran enmarcados en la problemática social. Mientras que como *grupos terciarios* se encuentran a las familias rurales y las empresas contratistas y profesionales del sector, los cuales, en la implementación de la Ordenanza 019E de 2015, se ven influenciados positivamente.

Los anteriores elementos permiten identificar e interpretar las interacciones y nexos entre los actores de la Ordenanza 019E de 2015, con

[100]

los cuales también se logran identificar las diferentes modificaciones de la problemática social tras la intervención pública a través de la tipificación de las hipótesis causales y las hipótesis de intervención.

Así, según Knoepfel *et al.* (2006), la hipótesis causal da una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es «culpable o responsable» del problema colectivo a resolver, la cual es la base para la identificación de los actores beneficiarios finales y los grupos objetivos. De esta manera, la política en cuestión dentro de su diagnóstico establece que los sectores económicos y educativos, públicos y privados, no apoyan ni promueven suficientemente el emprendimiento juvenil, ni generan oportunidades laborales pertinentes que vinculen a los jóvenes a una vida laboral.

Por otro lado, la hipótesis de intervención establece la forma óptima de solución o mitigación del problema en cuestión del contenido sustancial de una política pública, en la que se definen las diferentes modalidades de intervención estatal que influyen en las acciones de los diferentes grupos objetivos comprometidos, con una racionalidad compatible y objetiva. Dicha política pública establece, en el eje transversal de trabajo y emprendimiento, primero, garantizar la formación para el trabajo y emprendimientos productivos; segundo, intervenir las instituciones de educación para fortalecer la oferta educativa de programas permanentes que permitan el desarrollo de las potencialidades productivas; y por último, crear mecanismos de acceso a oportunidades laborales a través de convenios con las empresas públicas, privadas e instituciones de educación.

[101]

Tanto la hipótesis causal como la de intervención definidas se enmarcan en las bajas tasas de cobertura en educación superior, las bajas tasas de transición a la educación superior, la oferta académica y formación de los jóvenes en profesiones no pertinentes a la vocación económico-productiva del departamento, el escaso retorno al territorio de los jóvenes formados en educación superior —como consecuencia, en parte, del factor anterior— y las escasas ofertas de oportunidades de inclusión laboral de los jóvenes del departamento que reflejan altos índices de desempleo juvenil y un alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en este segmento poblacional.

Adicionalmente, un porcentaje muy bajo de los actores objetivos de la Ordenanza 019E ha fomentado, implementado o participado en procesos

de vinculación laboral juvenil, ya sea en procesos de formación para el empleo, vinculación laboral o emprendimiento, según la naturaleza de estos. Se trata de una responsabilidad compartida entre el Estado, el sector educativo y empresarial, ya que el Estado debe orientar, construir y establecer acciones pertinentes y eficientes en la solución de esta problemática.

Con respecto a los recursos principales de la Ordenanza 019E de 2015, según el artículo 12, financiación, se asignan a través del Sistema General de Participación, Sistema General de Regalías, recursos propios del departamento y sus municipios, recursos privados de organismos de carácter mixto y de cooperación internacional.

2.3 Ciclo de la política pública

2.3.1 Etapa 1: inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo, el cual pasa a ser definido como público tras su inclusión en la agenda, proceso condicionado por ser una demanda de los grupos sociales, la existencia de un conflicto entre grupos sociales y el desarrollo de un debate público (Knoepfel et al., 2006).

— Producto 1: definición política del problema de la Ordenanza 019E de 2015

El análisis de un problema reconocido como público, su clasificación social y, posteriormente, política es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación, en la cual toda realidad social debe aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio, y por lo tanto, en buena parte depende de la constelación de personas afectadas por el problema o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente, como origen de este (Subitars, Knoepfel, Laure y Varone, 2008, p. 126).

De esta manera, la definición de un problema social a un problema definido políticamente como público debe tener una demanda que surge de un grupo social determinado, el desarrollo de un debate público y la

existencia de un conflicto entre grupos sociales (Garraud, 1990), y este contiene dimensiones que permiten su transformación. Dichas dimensiones se enmarcan en la intensidad, perímetro, novedad y urgencia del problema, en los cuales se enmarca la Ordenanza 019E de 2015.

- *Intensidad del problema*

Se analiza el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema social en los ámbitos individual o colectivo, si para los actores involucrados el problema debe ser objeto de atención en relación con los efectos negativos que causa, para lo cual, en el marco del problema social juvenil nacional, viene desde un contexto histórico, ya que desde antes de la década de 1990, organismos internacionales, a través de orientaciones y políticas, proyectaron y promovieron una mirada especial a la población juvenil mundial, como procesos que garantizarían la estabilidad social, económica, política y de seguridad mundial.

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, se plasma y establece en el artículo 45 los derechos y deberes del Estado frente a este grupo poblacional, mientras que, en términos laborales, el trabajo digno o decente se establece como un principio, deber y derecho en los artículos 1, 53 y 52, principalmente; y para la variable emprendimiento, a través de la Ley 1014 de 2006.

[103]

Para los jóvenes araucanos, el problema de participación y visualización en procesos de participación política, social, cultural, ambiental y económica históricamente ha sido, además de crítico y crónico, con altos efectos e incidencias negativas que enmarcan la problemática de conflicto social local. En la tabla 1 se hace un relacionamiento de las causas y efectos del problema público que enmarca la situación laboral juvenil araucana y la incidencia en cada municipio.

Aun así, en la lucha progresiva de empoderamiento de estos procesos juveniles locales que se incentivaron y fortalecieron a partir de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, las políticas nacionales y locales a diferentes escalas propenden por acciones en pro de la generación de oportunidades laborales como una de las variables más influyentes en la estabilidad social, económica y política de la juventud araucana, en aras de reducir esos altos índices de desempleo y de migración hacia otros territorios como una apuesta al desarrollo local.

Tabla 1. Árbol del problema laboral de la juventud rural araucana.

Causa ^a	Municipios que manifiestan la problemática ^b	Problema definido ^c	Efecto ^d
Desconocimiento de la dinámica y las realidades políticas, sociales y económicas	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte	Poca, nula o insuficiente participación juvenil en espacios políticos, sociales y económicos del territorio	Vulnerabilidad juvenil
Construcción y manejo de diagnósticos bajo estereotipos que no se ajustan a las realidades de los jóvenes	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Baja calidad de vida
Baja oferta laboral por informalidad y baja inversión en el territorio	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Poca o nula representación juvenil
Bajo o nulo apoyo al emprendimiento juvenil territorial	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Aumento constante de fenómenos migratorios de los jóvenes desde el territorio
Baja o nula divulgación y empoderamiento de los procesos juveniles en el territorio	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Políticas públicas no objetivas ni operativas
Baja cobertura y oferta focalizada y diversificada de la educación técnico-profesional de acuerdo con la vocación económica y productiva local	Arauquita, Fortul, Puerto Rondón, Cravo Norte		Estancamiento del desarrollo territorial
Procesos de migración e inmigración	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame		Desintegración familiar
Ineficiente e impertinente cobertura y acción del Estado	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Descomposición social: delincuencia, drogadicción, inclusión a grupos armados
Bajas tasas de reemplazo generacional	Tame, Saravena, Arauquita		Envejecimiento del campo
Conflicto armado local	Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte		
Altos requerimientos para el acceso a la vida laboral (experiencia) y el acceso a los emprendimientos (persona jurídica)	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		

Fuente: elaboración propia.

^a Razones por las cuales se crea el problema social.

^b Municipios en los cuales inciden y prevalecen las causas del problema social.

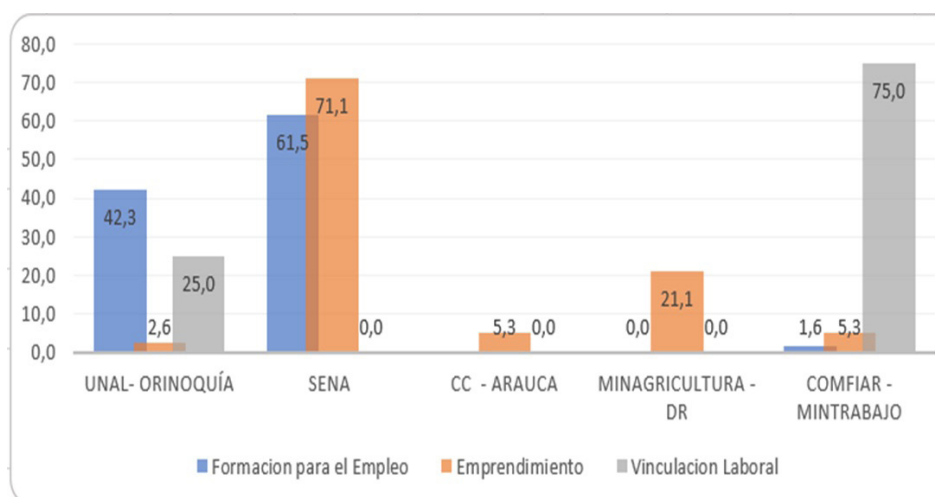
^c Problema social definido por su incidencia y durabilidad en el tiempo y territorio.

^d Escenarios sociales, políticos y económicos que se enfrentan los jóvenes debido al problema social.

En la otra cara de la moneda, los grupos objetivos de carácter público, ONG y academia, en cumplimiento de políticas públicas de orientación nacional como prioridad en los planes de desarrollo, implementan con iniciativa propia programas y proyectos que vinculan parcialmente los jóvenes araucanos; mientras que las pocas empresas establecidas no generan estos espacios, ya sea por conveniencia o desconocimiento de las normas y la falta de políticas que coordinen acciones enmarcadas en las juventudes.

La gráfica 2 es una representación de la participación de los diferentes actores político-administrativos de orden nacional en la implementación de acciones que promueven la gestión y desarrollo de oportunidades laborales para los jóvenes araucanos.

Gráfica 2. Participación en programas de actores públicos territoriales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991-2019), en porcentajes.



[105]

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, el accionar de los grupos al margen de la ley, a gran escala se convierte en una de las alternativas más viables de la juventud ante el vacío generado por la ausencia del Estado.

- *Perímetro del problema*

Enmarcando el alcance de los efectos negativos del problema social, se parte de la premisa de que la juventud araucana es de gran importancia en la historia, futuro, conservación y desarrollo del territorio, pero, adicionalmente, hace parte del sector agropecuario y productor que garantiza la seguridad alimentaria del país, en donde las complejas relaciones políticas que se dan entre los principales actores del mundo rural —algunas de las cuales se expresan de forma violenta— marcan su actividad económica y la situación social (Bejarano, 1988).

De esta manera, al ser la juventud territorial un grupo poblacional que genera una temática estrechamente relacionada con variables como la concentración de la propiedad rural, la seguridad alimentaria —local y nacional— y el desarrollo rural y territorial, directa o indirectamente han influido a mayor escala de forma negativa sobre los índices de pobreza, violencia, fenómenos migratorios, marginalización, invisibilidad, uso y deterioro de los recursos naturales, entre otros factores que afectan a la población colombiana.

[106]

Esto muestra que el problema de la baja participación juvenil en procesos económicos políticos y sociales, en especial, la baja vinculación laboral juvenil en el ámbito nacional tiene una audiencia o perímetro amplio, no solo por su carácter nacional y por ser un problema desarrollado muchas décadas atrás que con el paso del tiempo se ha intensificado, sino especialmente por los serios impactos negativos que este problema tiene sobre la población araucana en general.

- *Novedad del problema*

Haciendo referencia al tiempo del surgimiento del problema, las dinámicas sociales, políticas y económicas muestran que la participación juvenil tanto nacional como local enmarcan un problema crónico, el cual ha sido tratado en diferentes políticas de Estado, tomando unos contextos de transversalidad en la implementación de estas. En el ámbito nacional, en 1997 se creó la Ley 375, la cual establece y fomenta el desarrollo personal y la formación integral, la participación y el ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento institucional, el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información.

Posteriormente, la Ley Estatutaria 1622 de 2013 estableció el marco institucional para garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno, lo ratificado en los tratados internacionales y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad, y el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad y acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

Así, en el marco de la variable de oportunidades laborales, como problemática crónica, en 2006 se creó la Ley 1014, la cual promueve el emprendimiento desde la academia, las empresas públicas y privadas, estableciendo mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial. Para 2010, la Ley 1429 tuvo como objetivo formalizar y generar empleo, brindando incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumentaran los beneficios y disminuyera el costo de formalizarse. Por último, en 2016 la Ley 1780 impulsó la generación de empleo para los jóvenes, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas públicas de empleo y emprendimiento, y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impactaran positivamente en la vinculación laboral juvenil con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia.

[107]

Dicha secuencia progresiva de reglamentaciones frente a las juventudes del país y cada una de sus variables de interés buscaban una reorientación o reformulación de las problemáticas sociales presentes en este grupo poblacional. Esta reorientación se enfocó a la participación integral de los jóvenes en cada uno de los sectores políticos, económicos y sociales del país, en respuesta a los cambios interinstitucionales a las necesidades o escenarios cambiantes en el territorio.

- *Urgencia del problema*

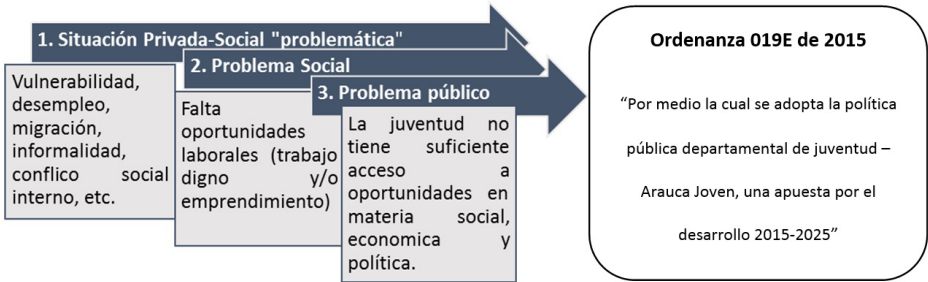
Asociado a la velocidad de respuesta del Estado en el ámbito nacional, al establecerse la apertura económica tras la Constitución Política de 1991 el Estado redujo su acción en la economía y la sociedad, dándole mayor participación al mercado o tercerizando los servicios propios de este. Se consideró de carácter urgente todas aquellas medidas o acciones que facilitarían la aplicación de las políticas de apertura, tales como la liberación

del comercio exterior y la reforma del sector público (Campos, Sánchez y Velásquez, 2009). A pesar de ser un problema social de carácter urgente en la agenda política del país, fue tan solo en 2015 que se estableció la política pública territorial que promueve la participación y visualización de la juventud local con el objetivo de minimizar las problemáticas sociales presentes en dicho grupo poblacional.

En este sentido, al comparar la urgencia del problema con la rapidez de respuesta del Estado en el ámbito local, la participación juvenil en los sectores económicos, políticos y sociales del departamento se desarrolló como un asunto poco urgente, afirmación que se relaciona también con el hecho de que, al ser un problema crónico desde décadas atrás en el ámbito nacional, en el territorio se priorizó y materializó específicamente su inclusión en la agenda pública a partir del Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) como direccionamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DNP, 2015b), la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y el Documento Conpes 173 de 2014.

La gráfica 3 es una representación de la evolución de una situación privada que se convierte en un problema social y que posteriormente se define como un problema público, el cual se regula a través de una regla institucional (Ordenanza 019E de 2015).

Gráfica 3. Proceso de definición del problema público.



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, definidas las dimensiones que enmarcan el proceso de transformación de un problema social a un problema público, se establecen medidas de intervención, que para la Ordenanza 019E se opta principalmente por la vía persuasiva, la cual establece y opera estrategias de información a fin de convencer a los grupos objetivos de adoptar conductas

que van en el sentido de posibilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía de los jóvenes del departamento de Arauca, acompañada a menor escala por la vía de provisión directa de bienes y servicios a la juventud del territorio; pero, aunque busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo, por su bajo grado y rango de acción a causa de los escasos y limitados recursos que maneja el actor político-administrativo encargado de la coordinación de la Ordenanza 019E de 2015, no logra obtener los objetivos pretendidos.

Adicionalmente, la definición del problema público implica procesos o métodos de inclusión del problema social en la agenda pública, lo cual, para la Ordenanza 019E de 2015 se plantea, establece e implementa, primero, de forma predominante, la anticipación interna, la cual estuvo liderada en el ámbito nacional a partir del Plan de Desarrollo Nacional de Desarrollo (DNP, 2015b), que en su contenido sustancial instó al desarrollo de los territorios y al fortalecimiento de los procesos juveniles orientados a partir de la Ley 1622 de 2013 y el Documento Conpes 173 de 2014.

En la esfera territorial se lideran y movilizan las problemáticas juveniles a la arena de inclusión en la agenda pública principalmente por el Consejo Departamental de Política Social en colaboración con las Secretarías de Desarrollo Social o sus equivalentes en el ámbito municipal, proceso orientado y supervisado por el Gobierno central, método que otorga un peso decisivo y de importancia a los actores político-administrativos en la constitución de la política pública, desde donde se identifican los problemas sociales y tienen mayor influencia en las decisiones del contenido sustancial y operativo de las políticas públicas.

[109]

Por último, a menor escala, se implementa el método de la movilización, el cual, según el modelo, plantea la dominancia de los medios de comunicación, pero para el caso de la Ordenanza 019E el método en cuestión es tomado como una herramienta del modelo de anticipación interna, en el cual los actores político-administrativos lo subcontratan como estrategia operativa con previo conocimiento de su importancia e influencia en el territorio en procesos de divulgación y legitimación.

2.3.2 Etapa 2: programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública

Etapa de decisión de la política pública, en donde se cierran los debates de alternativas, concepciones y posiciones de los actores en el

escenario de la Ordenanza 019E de 2015 y se da inicio al debate sobre cómo poner en práctica dicha política, desde qué parámetros de actuación debería implementarse y cuáles son los acuerdos específicos que deben acometerse para asegurar su efectiva ejecución, obteniendo como resultado dos productos de análisis.

— *Producto 2: programa de actuación político administrativo (PPA)*

Aquí se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, instrumentos de intervención, actos formales y modalidades operativas de la acción pública, fijando prioridades cronológicas, espaciales y protagónicas de los diferentes actores; además, contiene decisiones respecto al proceso de la organización administrativa que permiten la implementación de la política pública (Subitars et al., 2008, p. 147).

De esta manera, se distinguen explícitamente cinco elementos constitutivos del PPA que caracterizan y definen la Ordenanza 019E de 2015 y su eje transversal de trabajo y emprendimiento; de estos, cuatro son de carácter sustantivo y dos de carácter institucional.

• *Elementos constitucionales de carácter sustantivo*

a) *Objetivos de la Ordenanza 019E de 2015*

Concibe la intervención pública en función de las metas de la política, define el escenario de partida y lo que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada, describiendo así el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado, una vez que el problema ha sido asumido y se ha tratado de buscar una respuesta (Knoepfel et al., 2006).

Así, tanto los objetivos generales como los objetivos del eje transversal de trabajo y emprendimiento de la política en cuestión son definidos de forma abstracta, dejando amplio campo de maniobra a los grupos objetivos y a los actores político-administrativos en el momento de las medidas correctivas a tomar, y en los efectos y alcance de la intervención política-administrativa.

b) *Elementos evaluativos*

Knoepfel et al., (2006) indican que estos elementos establecen tácitamente la definición y medición de indicadores que permitan conocer datos

[110]

específicos, a fin de determinar el grado de realización de los objetivos, los cuales se extienden a elementos como el periodo y las técnicas a emplear con sus respectivas especificaciones procedimentales e interpretación de estas.

En dicho contexto, la Ordenanza 019 de 2015 no incluye dentro de su contenido sustancial elementos evaluativos específicos, como una consecuencia directa de la no definición y operación de objetivos concretos, lo que conlleva a la formación de vacíos en la determinación exacta de su grado de realización.

c) Elementos operativos

Estos elementos definen las modalidades de intervención para alcanzar los objetivos, concretizan las hipótesis de intervención y causal, determina derechos y obligaciones de los actores, el tipo, grado, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas (Knoepfel et al., 2006).

La política pública en cuestión, bajo el establecimiento principal de una intervención persuasiva, acompañada a menor escala por la vía de provisión directa de bienes y servicios, con respecto al eje transversal de trabajo y emprendimiento define tres elementos operativos enmarcados en el concepto de *líneas de acción*. Aun así, como un efecto dominó por la nula o parcial definición de los elementos previamente plasmados, estos elementos operativos no son definidos concretamente en su estructura y, debido a que estos elementos operativos poseen efectos más o menos amplios sobre la situación de los grupos-objetivo, esta selección requiere una base legal explícita, ya que tanto desde la óptica jurídica como desde la óptica de la ciencia administrativa resulta importante que los elementos operativos indiquen en qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas —causas condicionales— (Knoepfel et al., 2006).

[111]

Aunque estas causas condicionales restringen la maniobra de la administración, garantizan el carácter previsible de la actuación de los poderes públicos y, en definitiva, la legalidad de la política pública.

• Elementos constitutivos de carácter institucional

a) Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos

Las disposiciones del PPA designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas

institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. Según el nivel de implementación en el que se sitúan, estas disposiciones pueden establecer también qué otras instancias estarán implicadas o deberán consultarse (Knoepfel, et al., 2006).

La Ordenanza 019E de 2015 es asignada a nuevas tareas de la Secretaría de Planeación y la asignación de recursos se realiza de manera global y anualmente. Este conjunto de elementos administrativos, técnicos y financieros acaban siendo decisivos para conseguir niveles de realización significativos de los objetivos de la política enunciados por el PPA (Subitars, et al., 2008, p.159).

b) Elementos procedimentales

Los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y los representantes de ambos a través de instrumentos administrativos a los que pueden o deben recurrir para llevar a cabo sus interrelaciones (Subitars, et al., 2008).

[112]

La política pública en cuestión no tiene definido dentro de su contenido sustancial formal, los elementos procedimentales necesarios para su operación e implementación. Lo anterior conlleva a la no objetivación, transparencia, reconstitución y dependencia de los órganos públicos y sus prestaciones, de modo que se verá reflejado en la percepción de un documento, sin la definición de estos elementos no se garantiza el carácter transferible y su reconocimiento social.

Así, tanto los elementos sustantivos como los operativos del PPA pesar de lo abstracto y subjetivo de sus elementos constitutivos, lo que se verá reflejado en la calidad y la cantidad de outputs (actos formales) de la política pública, existe una coherencia normativa, secuencial e imperativa con las decisiones procedentes de los diferentes niveles de gobierno y sus administraciones.

— Producto 3: acuerdo político administrativo (APA)

El acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de una política pública representa el conjunto estructurado de actores públicos y

paraestatales que están a cargo de su implementación y que, por tanto, relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado (Knoepfel et al., 2006).

De esta forma, el APA de la Ordenanza 019E de 2015 reúne actores de todas las jerarquías institucionales, organizacionales y de poder, los cuales deben operar coordinada y cooperativamente para que se puedan aplicar los elementos constitutivos del PPA adoptadas en la política pública. El juego de actores, su influencia y jerarquía se ve reflejada la gráfica 4.

Gráfica 4. Interacción de los actores vinculados a la problemática laboral juvenil en los procesos migratorios.



[113]

Fuente: elaboración propia.

— *Político-administrativos:* actores de las políticas públicas en función de su carácter público que pertenecen a las esferas socioeconómica y sociocultural.

— *Objetivos*: actores cuya conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

— *Beneficiarios*: actores a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.

— *Terciarios*: actores que, aunque la política pública no esté directamente destinada a ellos, ven su situación modificada positiva o negativamente.

— *Niveles de poder*: grado de influencia en el comportamiento de la problemática social.

3. Discusión

Siendo las variables independientes —actores, recursos y reglas institucionales— la base fundamental en la estructuración de una política pública, la Ordenanza 019E de 2015, en su contenido sustancial y objetivando acciones que promuevan y contemplen específicamente acciones que den solución o mitiguen las migraciones de los jóvenes rurales del territorio, requiere:

[114]

Primero, una óptima vinculación e interacción del denominado «triángulo de actores» que se ven vinculados al problema público generando vacíos en la promoción, movilización e interacción de valores, ideas, intereses, estrategias y tácticas que permitan reducir el grado de incertidumbre y garantizar así la eficiencia y pertinencia de las acciones a tomar, lo que conlleva a la identificación inexacta o parcial de la conducta de los grupos sociales involucrados, las vías de intervención-regulación y la definición de las hipótesis causales y de intervención.

Segundo, una combinación más inteligente de los recursos, lo que implica un seguimiento y análisis preciso del desarrollo del problema colectivo a resolver para lograr la eficiencia en el uso de los limitados recursos.

Tercero, actualización de normas que regulan esta norma, ya que, posteriormente a su expedición, en el ámbito nacional surgen nuevas leyes y directrices que generan mayor soporte jurídico y herramientas para tener acceso a diferentes actores y recursos que permitan fortalecer los procesos juveniles.

Cuarto, las variables dependientes —PPA y APA— de la norma en cuestión, según el alcance de la investigación, siendo el PPA la columna vertebral en la que se establecen las medidas y bases jurídicas para el establecimiento de objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operativas, requiere de objetivos medibles, elementos evaluativos y operativos concretos, y el establecimientos de elementos y herramientas procedimentales, que permitan la legitimización, objetivación, previsibilidad, aceptación y eficiencia.

Por último, para que haya un funcionamiento operativo en la Ordenanza 019E de 2015 requiere en su APA el establecimiento de una coordinación específica —solo juventudes— que conlleve a la cohesión y articulación vertical y horizontal, lo cual, adicionalmente, permite cierto grado de despolitización, de modo que la burocratización gradual de sus componentes operativos permita mayor previsibilidad y generar mayor estabilización diacrónica.

Conclusión

Siendo las políticas públicas la herramientas de acción estatal para la solución de problemáticas sociales, las cuales están sujetas a la interacción de actores, recursos y reglas institucionales involucradas en la construcción de estas, metodologías como la de Knoepfel *et al.* (2006) son un aporte significativo en la ciencia del Estado para descifrar su estructura y contenido sustancial, y para conocer el impacto generado, con el objetivo de consolidación de los procesos o recodificación de estos.

[115]

Así, la Ordenanza 019E de 2015 trata de ofrecer herramientas de acción para la participación y resolución de problemas sociales a la juventud del departamento de Arauca enmarcada en baja oferta de oportunidades laborales que permita reducir los altos índices de migración juvenil rural del territorio, en la que se observa en su contenido sustancial y empírico la existencia de vacíos en sus etapas *inclusión en la agenda política* y *decisión-programación de la política pública*, reflejando en sus productos que la política pública en cuestión contiene vacíos estructurales, procedimentales y de objetivos, lo cual hace necesaria su recodificación, en la que se pueda visualizar la realidad social, política, económica-paisajística del territorio, con la participación de todos los actores implicados —públicos y privados— para una definición concreta, óptima y pertinente de cada uno de los elementos estructurales, jurídicos y operativos necesarios.

Para mitigar la problemática de falta de oportunidades laborales que permitan reducir las migraciones juveniles del territorio se requiere la recodificación de la acción política establecida como un proceso de aprendizaje y construcción de experiencias y conocimiento de los actores político-administrativos locales, ya que los procesos, al igual que las reglas y necesidades sociales, sufren mutaciones en el tiempo, como una respuesta a los cambios en la realidad social, económica, ambiental y política.

Referencias bibliográficas

1. Bejarano, Jesús. (1988). Efectos de la violencia en la producción agropecuaria. *Coyuntura Económica*, XVIII (3), p. 185-195.

2 Brumer, Anita; Henneman de Souza, Rebeca Vergara y Zorzi, Analisa. (25-29 de noviembre, 2002). Ficar ou sair: perspectivas futuras dos jovens do meio rural. *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural*, «Sustentabilidade e democratização das sociedades rurais da América Latina». Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

3. Campos, Yuly; Sánchez, Óscar y Velásquez, Pedro. (2009). Colombia 1959-2006: Principales transformaciones económicas, sociales y políticas. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, D. C.

4. Casilda, Ramón. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE*, 2803, pp. 19-38.

5. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 1014. (26 de enero de 2006). De fomento a la cultura del emprendimiento. <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley-1014-2006.pdf>

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 1429. (29 de diciembre de 2010). Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 375. (4 de julio de 1997). Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf

9. Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1622. (29 de abril de 2013). Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52971>

10. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 173. (3 de julio de 2014). Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/173.pdf>

[116]

11. Colombia. Gobernación de Arauca. Ordenanza 019E. (29 de diciembre de 2015). Por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud-Arauca joven, una apuesta para el desarrollo, 2015-2025. <https://arauca.gov.co/backup/gobernacion/normatividad/ordenanzas/3085-ordenanza-019e-de-2015/file>
12. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Mercado laboral de juventud. Trimestre abril-junio 2019. Boletín Técnico (GEIH). https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr19_jun19.pdf
13. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015a). Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>
14. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015b). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá, D. C.: DNP.
15. Díaz, Vivian y Fernández, Juan. (2017). ¿Qué sabemos de los jóvenes rurales? Síntesis del panorama diagnóstico de los jóvenes rurales en Ecuador, Colombia, México y Perú. *Rimisp*, Documento de Trabajo 228. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1514474040S%C3%ADntesisdelasituaci%C3%B3nlosj%C3%B3venesruralesenColombiaEcuadorM%C3%A9xicoyPer%C3%BA281217.pdf
16. Echeverri, Rafael. (2001). La nueva ruralidad. En: Pérez, Edelmira; Farah, María Adelaida; Castillo, Nancy; Ortiz, César; Muñoz, Janet Patricia y Maya, Diana Lucía. *La nueva ruralidad en América Latina*, tomo II (pp. 99-105). Bogotá, C. C.: Pontificia Universidad Javeriana.
17. Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales: elaboration de l'agenda, *L'Annee sociologique*, 40, pp. 17-41.
18. Knoepfel Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric et Savard, Jean-François. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Verlag Rüegger.
19. Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Educación Nacional. https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articles-391288_recurso_1.pdf
20. Ministerio de Trabajo. (s. f.). Fondo para el fomento de formación para el trabajo, dirigido a usuarios registrados en el sistema de información del Servicio Público de Empleo. <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/talentos-para-el-empleo>
21. Misión para la Transformación del Campo (MTC). (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá, D. C.: DNP.
22. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (s. f.). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017. Caminos hacia un mejor futuro laboral. Resumen ejecutivo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_598679.pdf

[117]

23. Ovalles, Luiz; Moreno, Zahira; Olivares, Miguel y Silva, Harold. (2018). Habilidades y capacidades del emprendimiento: un estudio bibliométrico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23 (81). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767013>

24. Pardo, Renata. (2017). Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. *Rimisp*, Documento de Trabajo, 227. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf

25. Gobernación de Arauca. (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/448/22987-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

26. Procuraduría General de la Nación. (2010). *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá D. C.: PGN. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/trabajo_digno_y_decente_en_colombia_seguimiento_y_control_preventivo_a_las_politicas_publicas.pdf

27. Programa Presidencial Colombia Joven. (2004). *Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República.

28. Rivas, Álvaro. (2014). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias Agraria en la Universidad Nacional de Colombia. *Textual*, 63, pp. 29-44.

29. Subitars, Joan; Knoepfel, Peter; Laure, Corinne y Varone, Frédéric. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.