

Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación es el resultado de investigación y consultoría a partir de un convenio de asociación entre la Secretaría de la Juventud y el Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. El propósito fue evaluar la Política de Juventud consolidada en los últimos veinte años, de forma que pudieran plantearse las bases para formular una nueva política.

Esta publicación da cuenta tanto del diagnóstico como de los hallazgos del proceso de formulación de la política pública de juventud de Medellín y pretende ser una contribución pedagógica a la manera en que se pueden llevar a cabo los análisis y aproximación conceptual y metodológica a distintas políticas públicas de carácter poblacional.

Por esta doble condición, esta investigación le puede interesar tanto a los funcionarios de todos los municipios colombianos que están en camino de actualizar su política de juventud, como a todos aquellos que trabajen con políticas públicas que tengan un enfoque poblacional: infancia, adolescencia, adultos mayores, género, grupos étnicos, personas en situación de cárcel, desplazamiento, calle, entre otras.

Secretaría
de la
Juventud

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL. LA JUVENTUD EN MEDELLÍN: CRISIS, CAMBIOS E INNOVACIÓN

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL

LA JUVENTUD EN MEDELLÍN: CRISIS, CAMBIOS E INNOVACIÓN

Santiago Leyva
–Editor Académico–

ISBN 978-958-720-289-2



Medellín
todos por la vida



ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL

LA JUVENTUD
EN MEDELLÍN: CRISIS,
CAMBIOS E INNOVACIÓN

Secretaría de la
Juventud



Medellín
todos por la vida



Análisis de política pública poblacional

La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación

Primera edición:
agosto_2015

Copyright:
Alcaldía de Medellín_Secretaría de la Juventud
Fondo Editorial Universidad EAFIT_Carrera 48A No. 10 sur - 107
Tel.: 261 95 23, Medellín

ISBN: 978-958-720-289-2

Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación / Valeria Mejía Echeverría... [et al]; Santiago Leyva, editor académico. -- Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, Alcaldía de Medellín. Secretaría de la Juventud, 2015. 360 p.; 22 cm. -- (Ediciones Universidad EAFIT). ISBN 978-958-720-289-2
1. Jóvenes - Política gubernamental - Medellín (Colombia). 2 Jóvenes - Condiciones sociales - Medellín (Colombia). 3. Jóvenes - Condiciones económicas. - Medellín (Colombia). I.Tít. II. Serie. III. Leyva, Santiago, edit. IV. Mejía Echeverría, Valeria, pról.

362.7083 cd 21 ed.
P769

Universidad EAFIT- Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Edición académica: Santiago_Leyva
Coordinación editorial: Santiago_Silva
Fotografías_Secretaría de la Juventud
Diseño: Laura_Pérez

Editado en Medellín, Colombia, Suramérica

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Si la juventud es un defecto, es un defecto del que nos curamos demasiado pronto

James Russell Lowell (1819-1891)

Poeta y escritor estadounidense



Análisis la
implementación
*de la Política
Pública de
Juventud*

Santiago Leyva

Juliana Tabares Cifuentes

Introducción

En el proceso de formulación e implementación de una política pública inciden varios factores, entre ellos el tiempo de implementación, los recursos financieros, la capacidad del Estado para implementarla, los instrumentos de gobierno y los operadores de la política. La relación que se establece entre el operador (agente) y el titular de los derechos (principal) determina, en gran medida, el rumbo de la política. En este sentido, este capítulo analiza el papel que cumplen los operadores de la Política Pública de Juventud, entendiéndolos como actores que tienen mucho poder de incidencia en temas de juventud y que pueden estar a favor o jugar en contra de las entidades encargadas de formular proyectos o programas dirigidos a los jóvenes de la ciudad.

En primer lugar, se presenta un marco teórico sobre implementación de políticas públicas y operadores, que explica la importancia del análisis de la implementación de las políticas públicas en un proceso de reformulación de una política. En segundo lugar, se estudian algunos de los operadores más representativos de la Política de Juventud, operadores que ejecutan de forma independiente programas provenientes de la Secretaría de la Juventud. Sin embargo, el análisis no se agota únicamente con los operadores adscritos a la Secretaría de la Juventud, sino que se indaga por otros pertenecientes a otras secretarías que formulan proyectos para la población joven. Por último, se hace un análisis sobre el modo como los operadores están interviniendo en la Política Pública de Juventud, mediante decisiones que toman a la hora de implementar dicha política.

Abriendo la “caja negra” de la implementación de una política pública

Muchas veces la implementación de las políticas se dificulta, dado que se encuentran “obstáculos políticos, burocráticos, técnicos, sociales, más o menos insuperables” (Pasquino, 2011: 273). En este sentido, el éxito de una política depende no sólo de que se haga un buen diagnóstico sobre los problemas de una población (la juventud en este caso) para tomar una buena decisión de intervención, sino también de

que se entienda cómo se han tratado de llevar a cabo estos programas en el pasado. En breve se debe tener en cuenta que:

la puesta en acción de cualquier política es un procedimiento complejo que revela las modalidades con las que un sistema político-institucional se estructura y funciona, que ilumina la distribución del poder político real entre los diversos actores interesados en la decisión o involucrados en ella (Giliberto Capano y Marco Giuliani, 1996, citados en Pasquino, 2011: 273).

En este sentido, salta a la vista que el aspecto estratégicamente selectivo (estructurante o limitante) del Estado y de la realidad social no solamente existe durante el proceso de producción de la agenda, sino también durante la implementación de las políticas, lo cual lleva a que el Estado (entendido como intereses y relaciones sociales condensadas) ayude a facilitar o dificultar la implementación de ciertas políticas. Esto se materializa tanto en las reglas y en el tipo de instituciones, como en el propio obrar de los agentes mismos que movilizan al Estado. Se revela entonces la importancia de actores como las burocracias, las clientelas, los operadores, los contratistas, los maestros sindicalizados, los carteles de la contratación, y las redes de apoyo de una política (Pasquino, 2011: 274) y su interacción con los grupos de interés en la implementación.

De lo anterior surgen varias cuestiones sobre las cuales ahondar: ¿qué capacidades y problemas de estatalidad ha tenido el Estado para implementar las distintas políticas? ¿Cómo intervienen los operadores de las políticas? ¿Qué sesgos imprimen estos en la implementación?

El primer trabajo en plantear un estudio detallado de los fallos de implementación es el de Wildavsky y Pressman (1973). Estos autores analizan los problemas que surgen en la implementación de una política en la ciudad de Oakland, Estados Unidos, cuando por su diseño federal y su implementación local, un sinnúmero de actores de todos los niveles terminan involucrados en su implementación.

Su conclusión básica es que entre más actores intervienen, más compleja es la política y, por lo tanto, existe una mayor posibilidad de fallo, al volverse su ejecución más lenta y más variables sus objetivos, según los actores que sean consultados (Wildavsky y [Pressman, 1973](#)). La participación de muchos actores implica que las metas se hacen menos claras, dados los múltiples acuerdos a los que se tiene que llegar entre los socios y lo que esto entraña para la motivación de los actores para continuar con la política. Como señala Aguilar Villanueva: “la complejidad de la co-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de término y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran” (1993: 49). Todo

esto conlleva a que después de la obra seminal de Wildavsky y Pressman (1973) ya no sea posible separar la toma de decisiones sobre las políticas más indicadas, del estudio de sus procesos (y problemas) de implementación.

¿Cómo entender entonces la posibilidad de que se presenten fallos en la implementación? La manera más simple es la de identificar el número de puntos de decisión y coordinación que existen para que la política se lleve a cabo:

El problema está entonces en el exceso de puntos de decisión y en la cantidad de actores que intervienen en cada uno de ellos. En este escenario, la clave para la solución del problema está en el diseño del proceso de implementación, buscando reducir no solo el número de puntos de decisión sino además el número de actores intervinientes en el proceso (Jaime *et al.*, 2013: 106).

Se trata entonces de abrir la “caja negra” de la implementación y de conocer específicamente cuáles actores intervienen en la implementación de la Política de Juventud, dado que:

[e]stos actores juegan distintos juegos de negociación/transacción que finalmente se van a transformar en juegos de confianza. El problema se presenta porque estos juegos distorsionan los objetivos que pretende alcanzar la política, conducen al despilfarro de recursos, modifican procesos e instrumentos, en síntesis desvirtúan la política. Para salvar estos problemas es necesario entonces realizar una buena descripción del escenario de la implementación –conocer quiénes son los actores que intervienen, qué intereses tienen y qué recursos poseen– con el propósito de anticipar esos juegos y evitar así que la política pública se desvíe (Jaime *et al.*, 2013: 106).

En este sentido, lo que señala la teoría de la implementación es que el éxito de la política depende de muchos factores, entre ellos los operadores. Es necesario entonces, preguntarse: ¿qué actores intervienen en la implementación?, ¿qué intereses tienen estos actores?, ¿qué recursos poseen estos actores?, y ¿qué juegos desarrollan frente a la política? De esta manera se obtiene un espectro más amplio sobre el desarrollo de la política en medio de la ejecución de la misma.

Hasta este punto, debe ya haber quedado claro que la implementación, y sus obstáculos y restricciones, importan tanto como los problemas de la población que se intervienen. Cabe entonces preguntarse quién implementa los programas de juventud en la ciudad. En el caso de la Política de Juventud de Medellín, la mayor parte de los programas a cargo de la Secretaría de la Juventud son implementados por otras secretarías, e incluso para hacer las cosas más complejas, por contratistas privados de otras secretarías, como se puede observar en la Tabla 9.1.

Tabla 9.1: Modo de implementación de los programas de juventud

Secretaría de la Juventud			Otras Secretarías	
Modos de operación	Directamente	Operadores	Directamente	Operadores
Programas	Información y Conocimiento Juvenil, Semana de la Juventud, Programa de TV Altavoz	Ícaro, Clubes Juveniles, Presupuesto Participativo Joven, Escuela de Animación Juvenil	Concurso Capital Semilla, Banco de las Oportunidades, Mujeres Talento, Altavoz, Escuelas Populares de Música, Jóvenes por la Convivencia, Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo), Plan Desarme, Planeación Local (PL) y Presupuesto Participativo (PP), Paz y Reconciliación	Red de Escuelas de Música, Salud mental y farmacodependencia, Servicios Amigables para Jóvenes, Escuelas Juveniles de Participación

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo entonces de que la mayoría de los programas –reconocidos como ejemplo– de la Política de Juventud son implementados por operadores (o por terceros), se pueden realizar algunas reflexiones. La implementación vía operadores une dos tipos de problemáticas que deben ser tenidas en cuenta: por un lado, representan la cara más visible de lo que en palabras de Michael Lipsky (1980) se conoce como la *street level bureaucracy*, es decir, la burocracia de calle. Este autor señala que las políticas no sólo son determinadas por los tomadores de decisiones en las altas esferas, sino también por personajes comunes como el policía, el educador, los médicos y todos los funcionarios de calle. Lipsky (1980) argumenta así la importancia de tener en cuenta a estos actores del nivel más primario de atención, pues en ellos residen las prácticas, las motivaciones y los problemas que en últimas pueden afectar el desempeño de una política. Los implementadores tienen mucho que ver con el éxito o el fracaso de los programas políticos (Linder y Peters, 1987). Es decir, el rumbo de una política es definido por el papel que cumplen los operadores de los programas y, sobre todo, la relación que se establezca entre estos y los tomadores de decisiones.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que en el entorno de Medellín (y Colombia) de hoy, muchos de estos funcionarios de calle no son realmente en sentido estricto “burócratas”, sino que se acomodarían mejor bajo el rótulo de “contratistas” (directos

o indirectos).¹ Esto le da mayor complejidad a la relación porque, como se verá más adelante, además del comportamiento de los actores, ahora se incluyen los temas vinculados con la lógica contractual y las relaciones de mercado. De esta manera, sería más adecuado describir al implementador de último nivel como el “contratista de calle” que como al “burócrata de la calle”. El primero ya no es solamente un burócrata de calle, sino un operador con mucha más discrecionalidad sobre el cómo de la política, y sin relaciones directas de subordinación (sin relaciones de comando y control con quien lo contrata).

Diagnóstico del problema de los operadores: metodología y trabajo de campo

Para determinar la relación que establecen los operadores de los programas que constituyen la Política de Juventud fue necesario realizar entrevistas a profundidad con cada uno de ellos (ver Tabla 9.2). Es importante aclarar que la oferta institucional que había identificado la Secretaría de la Juventud para el mes de abril fue de 74 programas, lo que hizo obligatorio priorizar los programas más significativos. Dicha priorización se realizó con los funcionarios temáticos de la Secretaría.

Las entrevistas indagaron por tres aspectos. El primero tenía que ver con los objetivos de los programas, para evaluar si estos estaban en sintonía o alineados con los *objetivos* de la Política Pública de Juventud. En este sentido, se preguntó por los principales problemas que enfrentan los jóvenes de la ciudad, por los objetivos que buscan los programas de juventud y por la importancia de algunos temas. La *coordinación* fue el segundo aspecto por el que se preguntó en las entrevistas, especialmente por las relaciones o interacciones que existen entre el operador o la secretaria entrevistada y la Secretaría de la Juventud. Además, se hicieron preguntas alrededor del papel que debería cumplir la instancia de la juventud en los diferentes programas y, en general, para la Política de Juventud. Por último, se indagó por la *implementación* del programa, específicamente los problemas que ha tenido a la hora de ejecutarlos, el tipo de contratación y el grado de dificultad para hacer las convocatorias y, por ende, acceder a los programas.

¹ La relación indirecta se da a través de una empresa que se gana la licitación o el contrato.

Tabla 9.2: Programas entrevistados en el diagnóstico

Programa	Operador / Entrevistado
Clubes Juveniles	Facultad de Sociología Universidad de Antioquia
Información y Conocimiento Juvenil	Secretaría de la Juventud
Cedezo	Secretaría de Desarrollo Económico
Escuelas Populares del Deporte	Inder
Capital Semilla	Secretaría de Desarrollo Económico
Altavoz	Secretaría de Cultura
Servicios amigables para jóvenes	Metrosalud
Jornadas de Vida	Secretaría de la Juventud
Plan Desarme	Unidad de Convivencia de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
Plataformas de Juventud	Personería de Medellín
Paz y Reconciliación	Agencia para la reconciliación
Agencia Pública de Empleo	SENA
Jóvenes por la Vida, una estrategia de convivencia	Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
Escuela de Animación Juvenil	Escuela de Animación Juvenil
Presupuesto Participativo	Funcionarios de la Secretaría de la Juventud
Banco de las Oportunidades	Secretaría de Desarrollo Económico
Red de Escuelas de Música	Universidad de Antioquia
Medellín Libre y Sana de Adicciones	Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia
Ícaro	Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia
Presupuesto Participativo Joven	Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín
Escuelas Juveniles de Participación	Secretaría de Participación

Fuente: Elaboración propia.

La oferta institucional para jóvenes de la ciudad de Medellín no es llevada a cabo por una sola secretaría, sino que la mayoría de secretarías están involucradas con dicha oferta. Igualmente, hay otras entidades públicas que sin estar dentro de la Alcaldía hacen parte de los actores que dirigen la oferta hacia los jóvenes de

la ciudad, por ejemplo, el SENA o el ICBF. Esto, de entrada, supone problemas de implementación, por el número de actores que inciden para alcanzar un mismo fin, el bienestar de los jóvenes, ya que se hace más complejo el hecho de tener en cuenta varias visiones sobre una misma población y, por lo tanto, varias formas de intervenirla. A ello se suma que dichas secretarías contratan a otras entidades para que realicen la operación del programa, lo cual supone, como se enunció anteriormente, tener en cuenta un nuevo actor, nuevas formas de interpretar la condición juvenil, lógicas contractuales diferentes y un aumento en el nivel de discrecionalidad a la hora de implementar el programa.

A continuación se muestran algunos de los hallazgos del trabajo de campo, pues en las entrevistas realizadas con operadores de la Secretaría de la Juventud y de otras secretarías se pudo establecer que las interacciones con aquella son débiles y, por el contrario, los operadores trabajan de manera independiente. Asimismo, se encontró que las entidades públicas no tienen contacto con la Secretaría de la Juventud y que la operación se complejiza.

En relación con los operadores de la Secretaría de la Juventud, se pudo establecer que dos de ellos –la Universidad de Antioquia con Ícaro y la Universidad Nacional, sede Medellín, con Presupuesto Participativo Joven– demostraron ser entes que se coordinan poco con la Secretaría de la Juventud y para temas muy específicos. Por otro lado, la Universidad de Antioquia, operando Clubes Juveniles, ha tenido mayor relacionamiento y comparte más espacios con la Secretaría de la Juventud. Para ilustrar esto, se presentan sus respectivos casos de estudio.

Caso de estudio 1: Ícaro

En primer lugar, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia fue, hasta julio del 2014, el operador del programa Ícaro, que es concebido como un “acompañamiento psicosocial a jóvenes en alto riesgo y en condición de vulnerabilidad social de la ciudad de Medellín” (Entrevistado 1, Medellín, 27 de mayo del 2014), con el fin de generar, en los jóvenes, una orientación vocacional de manera que terminen el proceso formativo que allí les proponen con un proyecto de vida que los aleje del conflicto.

Ahora bien, siendo éste un proyecto de la Secretaría de la Juventud, al preguntarle al operador del programa Ícaro por los espacios o momentos de coordinación con la Secretaría, él afirma que han tenido ciertos problemas relacionales, por ejemplo, aquella tenía “la intención inicial de hacer un acompañamiento permanente al proyecto, un acompañamiento también directivo en términos de lo estratégico, del enfoque, de ampliar oportunidades de los/las jóvenes pero eso fue muy complejo” (Entrevistado 1, Medellín, 27 de mayo del 2014). Por lo tanto, la relación o

coordinación que se estableció entre agente y principal se redujo a la entrega de informes y socialización de estos. El entrevistado fue enfático en afirmar que ese acompañamiento planteado al principio del proyecto quedó faltando.

En este sentido, el operador dice que es “fundamental” que la Secretaría de la Juventud tenga incidencia en el proyecto tanto en su planeación como en el desarrollo del mismo, porque los proyectos de los jóvenes están relacionados con el arte, el deporte y el emprendimiento, y la Universidad de Antioquia, como operador, no tenía las herramientas, ni las capacidades necesarias para convocar otras instancias de modo que pudieran ponerse en marcha los proyectos de los jóvenes. De esta manera, lo que esperaban de la Secretaría de la Juventud era que ésta se constituyera en un puente entre las otras secretarías y los jóvenes de Ícaro, y de esta forma contribuir a la realización de su proyecto de vida. Asimismo, muchos de los jóvenes necesitan atención psicológica especializada, que podría ser brindada por otros programas y otras secretarías, como la Secretaría de Salud. Es en este tipo de situaciones donde se necesita la articulación de la Secretaría de la Juventud con otras instancias del Gobierno, es decir, el acompañamiento al programa se debe hacer a partir de las herramientas que tienen para articularse con otras secretarías u organizaciones.

Así, se concluye que la Secretaría no se ha involucrado mucho en el proyecto y ha dejado que el operador asuma la construcción de la metodología, el planteamiento del programa, la elaboración de un perfil de los jóvenes de la ciudad, la selección de los participantes y todo aquello relacionado con el desarrollo e implementación del programa.

Caso de estudio 2: Presupuesto Participativo Joven

Otro de los programas a cargo de la Secretaría de la Juventud es Presupuesto Participativo Joven. Éste es un programa que busca formar a los jóvenes de la ciudad, brindándoles herramientas necesarias para participar posteriormente en el programa Presupuesto Participativo. En la actualidad, es operado por la Universidad Nacional, sede Medellín. Es importante aclarar que con el operador fue difícil comunicarse para obtener una entrevista y sólo estuvieron dispuestos a darla por medio de un cuestionario escrito.

Frente a la pregunta por la coordinación con la Secretaría de la Juventud, el operador respondió que ésta se da para temas muy específicos, tanto para los “ajustes a la ruta metodológica del proyecto” que “permitan cumplir con los objetivos propuestos” (Entrevistado 2, Medellín, 2 de julio del 2014), como para la evaluación por medio de informes del mismo. Con respecto a la pregunta por espacios institucionalizados o comités de coordinación, sostienen tener un comité en donde se evalúan los resultados

de la implementación del programa. Sin embargo, cuando se indaga en la Secretaría de la Juventud por el proyecto, parece no existir mucho conocimiento sobre estos procesos, contrario a lo que sucede cuando se pregunta por el programa Presupuesto Participativo adscrito a la Secretaría de Participación Ciudadana.

Se concluye entonces que el operador del programa parece trabajar de manera aislada e independiente de la Secretaría de la Juventud; los encuentros que se establecen entre agente y principal son esporádicos y para temas muy específicos. El proyecto tiene un objetivo claro y es preparar a los jóvenes de la ciudad para que participen de manera adecuada en el programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Participación Ciudadana; sin embargo, en la entrevista hecha al operador, éste aseguró que uno de los problemas principales es que los jóvenes no están preparados para participar en esos espacios y que las lógicas impuestas por los adultos impiden su participación. De ahí que al programa le falta alcanzar realmente sus objetivos y establecer una conversación con el programa de la Secretaría de Participación, conversación que podría ser propiciada por la Secretaría de la Juventud.

Caso de estudio 3: Clubes Juveniles

Este programa tiene como objetivo “el fortalecimiento de la asociatividad para la participación juvenil en el territorio” (Entrevistado 3, Medellín, 29 de abril del 2014) y se hace a través del acompañamiento a los grupos juveniles en la construcción y puesta en marcha de un plan de trabajo. Este programa lo opera la Facultad de Sociología de la Universidad de Antioquia. Contrario a lo que sucede con los dos programas antes analizados, la relación con este operador es muy positiva y se podría decir que los servidores públicos que operan dicho programa pasan a ser considerados como un funcionario más de la Secretaría.

En el tema del relacionamiento con la Secretaría de la Juventud, el entrevistado asegura que la relación es excelente y específicamente con los funcionarios temáticos, que están a cargo del componente de participación, y los gestores territoriales, que son quienes proveen los insumos para conocer sobre iniciativas de participación y de formación de grupos juveniles. En palabras del entrevistado, “es una relación de cooperación porque inclusive se ha acordado que nosotros a pesar de ser un operador hacemos parte del equipo base de la Secretaría” (Entrevistado 3, Medellín, 29 de abril del 2014).

Por lo tanto, con el programa Clubes Juveniles se asiste a un panorama diferente en temas de coordinación, en tanto allí hay un acompañamiento por parte de la Secretaría de la Juventud al programa desde diferentes áreas, es decir, desde el acompañamiento por los encargados del tema de participación, lo cual es un acompañamiento más técnico, hasta el apoyo práctico brindado por los gestores

territoriales. Sin embargo, han dejado la construcción de la metodología y la dirección del programa al operador, es decir, hay un acompañamiento y apoyo al operador, pero no un control por la Secretaría a la implementación de éste.

En conclusión, si bien la Secretaría de la Juventud opera muy pocos programas y su misión está concentrada en la articulación y la coordinación con otros actores para fortalecer la oferta institucional para los jóvenes de la ciudad, les ha otorgado mucha libertad a los operadores para la definición de los objetivos y la metodología del programa. Esto es evidente en los tres programas, pues los operadores aseguran que son ellos quienes definen el planteamiento del programa, y las diferencias en las relaciones se encuentran en la operación del mismo.

Por otro lado, existen los programas que hacen parte de otras secretarías y que son ofrecidos para los jóvenes de la ciudad. Es el caso de la Red de Escuelas de Música de Medellín, Medellín Sana y Libre de Adicciones (Salud mental y farmacodependencia), Servicios Amigables para Jóvenes, Escuelas Juveniles de Participación.

Caso de estudio 4: Red de Escuelas de Música

La Red de Escuelas de Música es un programa de la Alcaldía de Medellín que nace en 1998 a través de Acuerdos Municipales y tiene por objetivo “generar y fortalecer procesos de convivencia y cultura ciudadana en los niños, niñas y jóvenes de la ciudad de Medellín a través del disfrute y aprendizaje de la música” (Entrevistado 4, Medellín, 9 de junio del 2014). El programa pretende entonces ser un programa social y no únicamente musical, aunque la percepción que tiene la población sobre éste es que es musical y en esa medida sólo se evalúan los procesos musicales del participante y se deja de evaluar el impacto social que produce el que un niño o joven ingrese a la Red de Escuelas de Música.

La operación de este programa está a cargo de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia y hace parte de la Secretaría de Cultura Ciudadana. Con respecto a la relación que se establece entre el titular del programa y el operador, la entrevistada sostuvo que hay interacciones para temas como la evaluación del desarrollo del programa y para el cumplimiento de metas. Por otro lado, afirmó que no hay acercamientos con la Secretaría de la Juventud y que desconocen la forma como se propone trabajar con los jóvenes de la ciudad, es decir, a través de qué enfoques o metodologías.

De la entrevista realizada con la directora de la Red de Escuelas de Música se pudo llegar a varias conclusiones. La primera es que la interacción entre el operador del programa y la Secretaría de Cultura Ciudadana se da para temas muy específicos de rendición de cuentas, pero no se dan interacciones para otros asuntos como, por ejemplo, la articulación de la oferta institucional, de manera tal que los jóvenes que participan en la Red de Escuelas de Música puedan beneficiarse de capacitaciones sobre aspectos como la prevención del conflicto, prevención de

embarazo adolescente o contagio de enfermedades de transmisión sexual, temas que son tratados por otras secretarías a través de otros programas.

Por otro lado, la Universidad de Antioquia, como operador del programa, no comparte espacios de interacción con la Secretaría de la Juventud. Sin embargo, la entrevistada asegura que es importante reconocerla como autoridad en temas de juventud, además de establecer relaciones con ésta en torno a los problemas que enfrentan los jóvenes y sus potencialidades. En efecto, el rol que debería cumplir la Secretaría de la Juventud dentro del programa debería estar direccionado a que sea el ente experto en juventud al cual recurrir. Ello implica que conozca los problemas que enfrenta la población joven, por un lado; y, por otro, que divulgue la oferta institucional para el disfrute del tiempo libre de los jóvenes, para que no se concentren exclusivamente en los ensayos de las agrupaciones o en los procesos de formación.

La Red de Escuelas de Música de Medellín ha crecido siendo uno de los programas más reconocidos de la ciudad para los niños y jóvenes. No obstante, enfrentan problemas de implementación, relacionados con el vínculo que existe entre los operadores y el titular del programa, pues muchas veces no tienen los recursos, las capacidades o las herramientas para solucionar situaciones complejas que se presentan con los mismos jóvenes, tal como la atención psicológica o el problema de desescolarización que genera el pertenecer a una agrupación musical.

Caso de estudio 5: Medellín Libre y Sana de Adicciones

Otro programa dirigido a los jóvenes de la ciudad es Medellín Libre y Sana de Adicciones, que es implementado por tres operadores: Metrosalud, Plaza Mayor y Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia. Este programa busca, a través de diferentes componentes, el bienestar de los jóvenes y generar conciencia en ellos para tener una buena salud. En este sentido, se parte de un diagnóstico situacional realizado por los tres operadores sobre la percepción de los jóvenes con respecto a temas como salud mental, salud sexual y reproductiva, y procesos de participación.²

Con respecto a los modos de coordinación o cooperación establecidos entre el operador y la Secretaría de Salud, es importante señalar que están en constante interacción y disponen de herramientas –informes de gestión– para evaluar el programa en términos de cumplimiento de metas. Por otro lado, la entrevistada sostiene que

² El programa tiene diversos componentes, que son ejecutados por tres operadores diferentes. Para este caso se realizó la entrevista con la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, particularmente con la persona encargada del componente de participación.

“a partir de este año es donde se ha fortalecido más el proceso de articulación con la Secretaría de la Juventud, articulación que deviene por actividades específicas” (Entrevistado 5, Medellín, 7 de mayo del 2014). En este sentido, consideran que las formas de relacionarse con la Secretaría de la Juventud se dan de dos maneras: por un lado, es una relación técnica que se establece por medio de la Secretaría de Salud; por otro, son encuentros informales en donde se invita al operador a que acompañe eventos sobre juventud, exponiendo los temas de investigación en los que ellos trabajan o con capacitaciones sobre participación o salud mental y reproductiva.

Ahora bien, es cierto que el rol que cumple la Secretaría de la Juventud en el componente de participación del programa Medellín Libre y Sana de Adicciones es más activo que en otros programas. Sin embargo, no alcanza a ser propositivo o líder, y tampoco genera mayores compromisos en torno a los temas de juventud. En otras palabras, los encuentros con la Secretaría de Salud, como con la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, son informales y están atados a ciertas personas y para temas muy específicos de coordinación y participación en eventos. De esta manera, la incidencia en el programa, más allá del control que puedan tener, no se está dando, es decir, por parte de la Secretaría de la Juventud no hay un direccionamiento en los temas de juventud, en los enfoques y las formas de intervenir a los jóvenes o en la metodología del programa.

Análisis diagnóstico de los datos

De acuerdo con el marco teórico presentado anteriormente y con las entrevistas hechas con los diferentes actores de la Política Pública de Juventud, se pudo establecer que los programas considerados más importantes son ejecutados por operadores externos a la Alcaldía de Medellín. Por lo tanto, también se pudieron identificar algunos problemas en la implementación de los programas, que nacen de la relación entre dichos operadores y la Administración pública, lo cual, a su vez, dificulta la gestión pública alrededor de temas de juventud: en primer lugar, aún no hay una estructura de gobierno fuerte que tenga capacidad de generar sistemas de seguimiento a la implementación de los programas de juventud, aunque hay avances significativos en cuanto al tema. En segundo lugar, la mayoría de programas son ejecutados por terceros y las entidades encargadas de tomar decisiones no ejercen controles sobre dicha operación, por lo que el operador tiene mucha libertad de acción y decisión.

Es importante señalar que, por un lado, la Secretaría de la Juventud es una instancia reciente, creada en el 2012 para asumir la tarea de coordinar y articular

la oferta institucional para jóvenes, lo cual impone de entrada la necesidad de generar conocimiento en torno al tema de juventud; por otro, anteriormente, ésta era una subsecretaría de la Secretaría de Cultura Ciudadana, y en ese sentido su relacionamiento con las demás secretarías y entidades gubernamentales era menor y su papel en la Administración municipal no era tan importante.

Lo anterior supone que, en la nueva etapa que asumió la Secretaría, se deberían reforzar las relaciones que establece con otros actores; es importante que desempeñe un rol más activo en la toma de decisiones para los jóvenes, y que, además, ejerza funciones de monitoreo y seguimiento a la implementación de políticas. En este sentido, la estructuración de la Secretaría de la Juventud puede facilitar la coordinación con los demás entes, es decir, por medio de las áreas temáticas que realizan labores de coordinación y acompañamiento en los diferentes espacios de interacción con otras secretarías o entidades del Gobierno.

Por lo tanto, los funcionarios de esta Secretaría, responsables de cada área temática, han establecido relaciones con los demás entes, mediante la asistencia a comités, mesas de trabajo o encuentros informales. Dicha tarea es reconocida por las otras secretarías o entidades gubernamentales, que aseguran que el tema de la juventud ha ido ganando espacio en la agenda, por el trabajo de posicionamiento que han realizado desde la Secretaría. Sin embargo, se pudo identificar que el esfuerzo dentro de la gestión local por parte de la Secretaría de la Juventud es aún incipiente, es decir, su rol es activo, pero no alcanza a ser propositivo o a liderar los espacios de juventud.

Esto es aún más problemático si se evalúa la relación de la Secretaría de la Juventud con los operadores externos de programas para jóvenes. Varios de los operadores afirmaron no tener relación alguna con la Secretaría de la Juventud, y respecto a la secretaría de la que dependen, dijeron sentirse con libertad para ejecutar el programa. Igualmente, se identificó una ausencia de herramientas o formas para hacer evaluaciones a profundidad de los programas, es decir, generan informes sobre el logro de metas u objetivos, pero no miden el impacto del programa en la población joven.

Si bien es claro que la Secretaría de la Juventud no es la titular de todos los programas para jóvenes, se crea como la entidad encargada de fortalecer los procesos juveniles mediante la articulación de la oferta institucional. Por eso, se hace necesario que interactúe de manera propositiva en los espacios de discusión sobre temas de juventud y que tenga incidencia en los programas, por ejemplo, en el planteamiento de los objetivos, en la metodología y en la construcción de diagnósticos juveniles. Por otro lado, debería ser la entidad encargada de monitorear el impacto de los programas en los jóvenes, es decir, más allá de generar cifras de atención, debería crear un sistema o una forma de medir el efecto que la intervención está generando en los jóvenes, de modo tal que pueda establecer si se están cumpliendo los objetivos.

Además, podría producir conocimiento exclusivo sobre temas de juventud y no sólo de los procesos que lidera como secretaria, y así acompañar la implementación de los programas. Estas herramientas le permitirían a la Secretaría de la Juventud convertirse en un “reparador de política”, o *fixer*, como es denominado en la literatura, y de esa forma identificar cuándo se presentan fallas de implementación.

En segundo lugar, los operadores o contratistas de la calle tienen un grado de libertad y discrecionalidad muy alto para ejecutar los programas. En otras palabras, las secretarías no tienen control sobre la ejecución ni sobre los operadores y, en este sentido, son estos los que determinan quiénes pueden participar, establecen los procesos de convocatoria, los requisitos que deben cumplir los jóvenes para que puedan participar y las formas en que se implementa el programa. Como sostiene Elmore (1993), la implementación de los programas presenta un problema en particular con los operadores, y es que estos obtienen una sobrecarga de demandas y expectativas, lo cual genera un amplio margen de libertad para “arreglárselas por su cuenta” y, como consecuencia, distorsionan los objetivos de la política.

Por lo tanto, los problemas con los operadores radican especialmente en el control que puedan ejercer los tomadores de decisiones sobre los operadores y la discrecionalidad que obtengan estos últimos. En consecuencia, los “contratistas de calle” obtienen una libertad de acción cuando se deja a su disposición el total de la implementación de los programas; esto, sin embargo, no es sano para la gestión pública. Como sostiene Elmore (1993: 266), estos actores quedan con un amplio margen de libertad para “arreglárselas por su cuenta” y para simplificar, distorsionando, frecuentemente, los propósitos originales de quienes elaboran las políticas (Elmore, 1993: 266). Es decir, las políticas públicas dependen, en gran medida, de dar soluciones a preguntas como la siguiente: “cómo capitalizar la discrecionalidad para incrementar la confiabilidad y la eficiencia de las políticas en el nivel operativo” (Elmore, 1993: 267). Éste es, sin más, el reto de una Secretaría que depende en gran medida de terceros para implementar todo su trabajo.

En conclusión, se evidencian algunos problemas con los operadores de la Política Pública de Juventud, no solamente con los operadores que ejecutan programas de la Secretaría de la Juventud, sino también con los que hacen parte de otras secretarías, lo cual, como se ha dicho hasta el momento, aumenta la complejidad de la implementación. En este sentido, se propone que existan, por parte de las demás secretarías, herramientas de control a la gestión de los operadores, que trasciendan los informes sobre consecución de metas. Esto contrarrestaría los problemas que tienen que ver con el alto grado de libertad de los operadores a la hora de implementar programas, sobre todo en lo referente a la formulación de objetivos y la alineación con los objetivos generales de la Política Pública de Juventud.

Asimismo, el papel de la Secretaría de la Juventud debe fortalecerse en los espacios de juventud y con todos los actores de la arena de juventud. Es decir, es

necesario que existan relaciones entre los operadores de los programas (incluyendo los operadores que dependen de otras secretarías) y la Secretaría de la Juventud en la estructuración e implementación de los mismos. Esto se podría llevar a cabo a través de mediciones del desempeño de los operadores y de los programas, para evaluar el impacto de estos en los jóvenes de la ciudad. Por otro lado, la Secretaría de la Juventud debería ser el *fixer* de la Política Pública de Juventud.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993), “Estudio introductorio”, en: Luis Aguilar Villanueva, ed., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Elmore, Richard (1993), “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en: Luis Aguilar Villanueva, ed., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Entrevistado 1 (27 de mayo del 2014), entrevista personal por Claudia Mejía Betancur y Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Entrevistado 2 (2 de julio del 2014), entrevista electrónica por Claudia Mejía Betancur y Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Entrevistado 3 (29 de abril del 2014), entrevista personal por Claudia Mejía Betancur, Juliana Tabares Cifuentes y Santiago Silva Jaramillo, Medellín.

Entrevistado 4 (9 de junio del 2014), entrevista personal por Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Entrevistado 5 (7 de mayo del 2014), entrevista personal por Claudia Mejía Betancur y Juliana Tabares Cifuentes, Medellín.

Jaime, Fernando *et al.* (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Linder, Stephen y Guy Peters (1987). “*A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription*”, *Policy Studies Review*, vol. 6, núm. 3, febrero.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Pasquino, Gianfranco (2011), *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Revuelta, Benjamín (2007), “La implementación de las políticas”, *Dikaion*, vol. 21, núm. 16, noviembre.

Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Oakland, University of California Press.