



METODOLOGÍA PARTICIPATIVA PARA LOS JÓVENES RURALES DE  
COLOMBIA: UNA PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN PARA LA  
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
POBLACIONALES QUE SON DESARROLLADAS DESDE EL ENFOQUE  
*TOP-DOWN*

Participatory Methodology for Rural Youth in Colombia: A Proposal for Participation  
and Inclusion in Defining Problems within Population Public Policies Developed  
from a “Top-Down” Approach

LOURDES ACOSTA URZOLA  
PABLO ALEXIS CARREÑOESLAVA

Asesora  
María Auxiliadora González Malabet

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN  
2025

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN .....  | 6  |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....   | 8  |
| REVISIÓN DE LITERATURA .....  | 10 |
| POLÍTICAS PÚBLICAS POBLACIONALES .....  | 10 |
| ENFOQUE <i>BOTTOM-UP</i> Y <i>TOP-DOWN</i> .....                                      | 11 |
| PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES RURALES EN UNA POLÍTICA PÚBLICA.....                     | 12 |
| DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO .....   | 14 |
| PREGUNTA.....   | 17 |
| OBJETIVOS .....   | 18 |
| OBJETIVO GENERAL.....   | 18 |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....  | 18 |
| TEORÍA (ARGUMENTO E HIPÓTESIS).....   | 19 |
| METODOLOGÍA.....  | 20 |
| FASE 1. REVISIÓN DOCUMENTAL Y CONSTRUCCIÓN DEL MARCO DE<br>REFERENCIA.....            | 20 |
| FASE 2. ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA<br>METODOLÓGICA .....     | 21 |
| PROPUESTA DE PROTOCOLO METODOLÓGICO PARTICIPATIVO .....                               | 24 |
| FASE 1. ESTABLECIMIENTO DEL CONTACTO DIRECTO Y LA REPRESENTACIÓN<br>COMUNITARIA.....  | 24 |
| FASE 2. IDENTIFICACIÓN Y CREACIÓN DE GRUPOS JUVENILES .....                           | 25 |
| FASE 3. CAPACITACIÓN EN LIDERAZGOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....                          | 25 |
| FASE 4. PROTECCIÓN A LOS REPRESENTANTES JUVENILES.....                                | 27 |
| RESULTADOS .....  | 29 |
| PARTICIPACIÓN DE JÓVENES RURALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS: HALLAZGOS<br>PRINCIPALES..... | 29 |
| EXCLUSIÓN DE LOS JÓVENES RURALES .....  | 29 |
| MARCO NORMATIVO DE PARTICIPACIÓN JUVENIL.....   | 30 |
| ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EXISTENTES.....   | 32 |
| DESAFÍOS Y BARRERAS PARA LA PARTICIPACIÓN .....                                       | 34 |
| CONCLUSIONES.....   | 36 |
| REFERENCIAS.....  | 39 |

## Lista de tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. ....   | 30 |
| <i>Marco normativo para la participación de jóvenes rurales en Colombia</i> ..... | 30 |
| Tabla 2. ....   | 34 |
| <i>Principales barreras para la participación de jóvenes rurales</i> .....        | 34 |

## Resumen

Este estudio tiene como finalidad el diseño de una metodología inclusiva que permita la participación de los jóvenes rurales en la definición del problema público como fase inicial del ciclo de las políticas públicas, específicamente para aquellas que se formulan desde el enfoque *Top Down*. Para ello, se propone un diseño metodológico basado en el enfoque cualitativo de alcance exploratorio descriptivo, ya que este permite la identificación de variables, experiencias, percepciones y prácticas en torno al uso de metodologías participativas en la definición de un problema público como fase inicial del ciclo de las políticas públicas. Como técnicas de recolección de información se tendrá en cuenta la revisión documental sistematizada a través de fichas de lectura. Se logró evidenciar que las políticas públicas poblacionales diseñadas desde el enfoque *Top Down* requieren herramientas prácticas y útiles como las metodologías participativas desde la perspectiva inclusiva, para lograr la sinergia entre el Estado como tomador de decisiones y la participación de la población como factor clave en la contextualización de las necesidades particulares de la comunidad, esto teniendo en cuenta que en Colombia se han desarrollado esfuerzos por incorporar metodologías participativas para los jóvenes rurales, no obstante, algunas barreras y brechas estructurales, institucionales, contextuales y de inclusión han obstaculizado el éxito de estas metodologías lo que ha redundado en un debilitamiento de la participación.

**Palabras clave:** definición del problema público, inclusión, jóvenes rurales, metodologías participativas, participación ciudadana, políticas públicas poblacionales.

## **Abstract**

The purpose of this study is to design an inclusive methodology that enables the participation of rural youth in defining the public problem as the initial phase of the public policy cycle, specifically for those policies formulated from a top-down approach. To achieve this, a methodological design based on a qualitative approach with an exploratory-descriptive scope is proposed, as it allows for the identification of variables, experiences, perceptions, and practices related to the use of participatory methodologies in defining a public problem as the initial phase of the public policy cycle. As information-gathering techniques, documentary review will be considered and systematized through reading cards. As a result of this research process, it was found that population public policies designed from the top-down approach require practical and useful tools—such as participatory methodologies from an inclusive perspective—to achieve synergy between the State, as the decision-maker, and the participation of the population as a key factor in contextualizing the specific needs of the community. This is particularly relevant considering that, in Colombia, efforts have been made to incorporate participatory methodologies for rural youth; however, several structural, institutional, contextual, and inclusion-related barriers and gaps have hindered their success, contributing to the weakening of participation.

**Keywords:** Public Problem Definition, Inclusion, Rural Youth, Participatory Methodologies, Citizen Participation, Population Public Policies.

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas dirigidas a los jóvenes rurales desempeñan un papel crucial en la construcción de un futuro más equitativo para esta población, además de fortalecer el tejido social y económico de las zonas rurales que históricamente en Colombia, según Cuesta y Cabra (2024), han sido golpeadas por el conflicto armado y el abandono estatal, lo cual ha generado débil acceso a la educación, al empleo, a la salud y a una vida digna.

En este orden de ideas, es importante resaltar que, aunque las políticas públicas son instrumentos significativos para la transformación social y la satisfacción de necesidades, la participación e incidencia de los jóvenes rurales en la consolidación de estas se ha visto empañada por la desigualdad territorial, social y política. Al respecto, Castañeda Gamboa *et al.* (2017) sostienen desde la evidencia empírica que algunos de los retos que tienen los jóvenes rurales para participar en el diseño de políticas públicas y la vida pública en general obedece a factores tales como: apatía y falta de interés por dicho temas, expectativas que no se cumplen, falta de credibilidad en la institucionalidad, contexto de violencia e inseguridad, limitaciones al control social, el que no sean incluidos en los espacios de participación donde se toman decisiones y falta de apoyo institucional. Sumado a ello, Quiroga Rendón *et al.* (2023) señala que los factores limitantes para una efectiva participación de los jóvenes rurales en Colombia se refieren a aspectos como la falta de voluntad política de las entidades competentes en la formulación, el desconocimiento estatal de las condiciones de vida de las juventudes rurales, la persistencia de la brecha entre las acciones instituciones y las propuestas juveniles.

Todos estos vacíos en la participación de los jóvenes rurales se reflejan en las brechas estructurales que limitan la permanencia de los jóvenes en el campo, generando un proceso continuo de migración juvenil hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, tal como lo expresa el DANE (2019) “la juventud representa alrededor del 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” lo que pone en riesgo el relevo generacional en el campo y, en consecuencia, afecta la sostenibilidad de la ruralidad en el país.

El estudio de este tema es de gran relevancia en el ámbito académico, ya que proporciona elementos clave y estratégicos para los formuladores de políticas públicas, ya que mediante el diseño de metodologías participativas se puede promover una mayor incidencia, gobernanza y horizontalidad en relación con los actores que participan de la formulación de las políticas públicas. Dicha participación, según Jacho *et al.* (2024) ayuda a garantizar que las decisiones que tomen los gobernantes respondan a las necesidades puntuales de la población, además de promover legitimidad y confianza en las instituciones, efectividad en la implementación, sostenibilidad y credibilidad de las políticas, además de las sinergias entre democracia participativa y la representación de los diversos intereses.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Luego de exponer el contexto de la participación ciudadana de los jóvenes rurales en Colombia, y de evidenciar las consecuencias concretas que genera su debilidad –que no es un asunto menor, sino un síntoma grave de un modelo institucional excluyente–, esta investigación plantea su problema central. El objetivo es diseñar una metodología participativa e inclusiva bajo un enfoque *Top-Down*, que no solo reconozca a los jóvenes rurales como actores relevantes, sino que los involucre activamente desde la fase inicial del ciclo de las políticas públicas: la definición del problema.

¿Por qué insistir en las metodologías participativas como eje transversal? Porque es allí, precisamente, donde se origina la falla sistémica. No se trata de falta de interés juvenil o ausencia de estrategias estatales. El problema es más profundo: hay un desfase brutal entre lo que las metodologías institucionales proponen y la realidad vivida por los jóvenes del campo. La evidencia empírica no solo lo confirma, sino que exige una revisión crítica.

Por ejemplo, Otálvaro Marín (2007), en su análisis sobre las prácticas participativas en el Valle del Cauca y Quibdó, señala un error común y devastador: se aborda a los jóvenes como sujetos vulnerables y no como agentes de transformación. Es decir, se los encasilla en una lógica asistencialista, se los infantiliza. Además, se ignoran, o peor aún, se desconocen las diversas formas de organización juvenil que existen en lo local, lo regional y lo nacional. Resultado: las estrategias diseñadas para motivarlos terminan alejándolos. ¿La causa? Un modelo político en crisis, corroído por el clientelismo, la corrupción y la captura del Estado por élites que ven en la participación juvenil un estorbo y no una oportunidad.

En la misma línea, Pérez *et al.* (2001) documentan dificultades reales para implementar metodologías participativas en zonas rurales del Huila: el conflicto armado, la dispersión geográfica, el abandono de infraestructura y la dura rutina del trabajo en el campo. Pero hay algo aún más revelador: la desconfianza. Una desconfianza profunda de los jóvenes hacia las instituciones estatales, una herida abierta que impide que la convocatoria institucional tenga eco en sus comunidades. Y eso no es todo, Rojas Wilches *et al.* (2018) plantean otro reto clave: la brecha intergeneracional. En muchos

procesos participativos, el adulto impone la agenda, el tono, las reglas del juego. Se espera que el joven se adapte. Pero ¿cómo construir políticas públicas para el futuro sin reconocer que los jóvenes también deben tener voz propia y autoridad en la mesa de diálogo? La relación joven-adulto, si no se gestiona con enfoque democrático, reproduce las mismas asimetrías de poder que han perpetuado la exclusión rural.

Frente a este panorama, el diseño de una metodología inclusiva desde un enfoque *Top-Down* renovado, capaz de integrar verdaderos canales de participación, no solo es pertinente: es urgente. Una metodología que no sea una plantilla importada desde el escritorio, sino una herramienta construida desde la experiencia del territorio, con capacidad de adaptación, que respete la diversidad cultural, económica y social del campo colombiano. Como lo advierten Acosta *et al.* (2016) en un estudio para la CEPAL, los instrumentos de participación actuales simplemente no han sido diseñados para la realidad rural. El resultado es predecible: comunidades sin herramientas, sin poder y sin voz.

La investigación, entonces, se orienta a responder una pregunta clave: ¿De qué manera una metodología participativa en la fase de definición del problema público puede incorporar criterios que respondan al principio de inclusión en el contexto de una política pública poblacional?

Esta pregunta no se formula en el vacío. Parte de un posicionamiento ontológico claro: una mirada constructivista y crítica de la realidad, que reconoce que los problemas públicos no son meros datos objetivos esperando ser diagnosticados. Son construcciones sociales, profundamente atravesadas por desigualdades históricas, disputas de poder, narrativas oficiales y silencios forzados.

El entorno político, económico y social en el que viven los jóvenes rurales está marcado por la centralización, el abandono estatal, el conflicto armado, el estigma y la invisibilización. Por eso, cualquier intento serio de construir políticas públicas debe evitar la trampa de la homogeneización: los jóvenes rurales no son una categoría única, uniforme ni estática. Son múltiples, diversos, complejos, y es desde esa complejidad que deben ser entendidos, escuchados y considerados.

## REVISIÓN DE LITERATURA

### POLÍTICAS PÚBLICAS POBLACIONALES

Las políticas públicas cuentan con particularidades y características que se enmarcan en el alcance, el diseño y la implementación. Al respecto, Vargas (2007) afirma que las políticas se clasifican en sectoriales y poblacionales, las primeras se caracterizan por estar enfocadas en un sector específico de la sociedad y su principal objetivo es atender problemas relacionados con el desarrollo de áreas como educación, salud, seguridad, alimentación entre otras; mientras que las segundas, según Leyva (2015), son aquellas que son diseñadas y ejecutadas con el fin de atender de manera transversal a un grupo particular que ha sido históricamente marginado, en el caso de esta investigación, los jóvenes rurales de Colombia.

En términos más amplios, Mejía (2012) explica que las políticas públicas poblacionales son una manera de responder y solucionar problemas que afectan a la sociedad y que necesitan ser mejorados, reducidos o eliminados. Estas surgen cuando se identifican necesidades que no han sido atendidas y se convierten en un problema que resta bienestar en un contexto específico. Por su parte, Alba Vega y Sánchez Gutiérrez (2005), afirman que políticas públicas poblacionales deben contar con un componente significativo de participación ciudadana, entendiendo que incluir de manera efectiva la voz y las decisiones de los grupos poblacionales, principalmente en la identificación del problema, puede aportar a soluciones contextualizadas.

Sumado a ello, Leyva *et al.* (2022) aseguran que se deben aunar esfuerzos para aumentar las capacidades e instrumentos de los gobiernos para la solución de problemas sociales, por lo cual, ven en el fomento, promoción y consolidación de la participación en la identificación del problema, un elemento que puede ayudar a aumentar el alcance y potencial de dichas políticas.

Así mismo, Jolly y Cuervo (2007) argumentan que las políticas públicas deben estar articuladas con la población, el territorio y los actores externos que puedan contribuir a su formulación en función de las necesidades reales. Los autores enfatizan en que, si una política pública pierde su carácter político y es concebida únicamente como un instrumento de intervención para la resolución de problemas, corre el riesgo de

convertirse en un ejercicio meramente formal, en el que la participación pasa a un segundo plano y no generan mejoras significativas en la comunidad, dado que se formula sin apropiación del contexto.

## **ENFOQUE *BOTTOM-UP* Y *TOP-DOWN***

Los enfoques *Top-Down* y *Bottom-Up*, como bien plantea Pinzón Segura (2023), no solo representan dos maneras distintas de abordar la formulación de políticas públicas pues son, en muchos sentidos, visiones contrapuestas sobre el poder, el conocimiento y la forma en que se construyen las decisiones colectivas. Mientras el *Bottom-Up* sitúa en el centro a los actores locales –con sus vivencias, sus saberes prácticos, su intuición de lo que verdaderamente importa–, el *Top-Down* responde a una lógica jerárquica en la que las decisiones vienen de arriba, de los niveles centrales del Estado, generalmente desconectados del pulso de lo cotidiano.

En teoría, el enfoque *Top-Down* parece ofrecer orden, coordinación, eficiencia técnica. Pero en la práctica, ¿qué tan efectiva puede ser una política pública que ignora las particularidades del territorio? ¿Cómo diagnosticar un problema desde un escritorio sin haber escuchado a quienes lo viven a diario? Esa distancia entre quien formula y quien padece, no es un simple vacío técnico: es una grieta política y ética.

Por otro lado, el *Bottom-Up* tiene la virtud de recoger la realidad desde abajo, desde el barro, desde la experiencia de los actores sociales que enfrentan las problemáticas sin filtros ni intermediarios, pero incluso este enfoque puede quedarse corto si no encuentra una vía para escalar sus propuestas al nivel institucional, si no logra incidir realmente en las decisiones estructurales. La participación sin estructura, sin canales, sin escucha efectiva, también puede volverse frustrante.

Por eso, no se trata de elegir uno sobre el otro, sino de romper la dicotomía, de construir puentes, de asumir, como lo plantean autores como Sabatier (1986) o Hill y Hupe (2009), que el verdadero potencial está en los enfoques híbridos: aquellos que combinan la capacidad técnica y normativa del Estado con la vitalidad social de los territorios. En otras palabras, no basta con que el gobierno decida ni con que la ciudadanía proponga: ambos deben encontrarse, dialogar y crear en conjunto.

De ahí surge el concepto de gobernanza colaborativa. No como un ideal abstracto, sino como una necesidad práctica y política porque solo a través de esa interacción continua entre instituciones y comunidades se pueden diseñar políticas que no solo sean eficientes, sino también justas, legítimas y sostenibles. Gobernanza colaborativa significa reconocer que el saber no está concentrado en el poder ni la verdad en las estadísticas: está repartido entre la norma y la calle, entre la ley y el relato, entre el plan de desarrollo y la memoria comunitaria.

La metodología participativa que se propone en esta tesis se inscribe precisamente en esa lógica. Parte de una estructura *Top-Down* –porque es el Estado quien articula los recursos, establece los marcos legales y ejecuta–, pero no se queda ahí. Integra un componente *Bottom-Up* sustancial: la participación directa de la ciudadanía, y en particular de los jóvenes rurales, en la fase de definición del problema público. No como objeto de estudio, sino como sujetos políticos que tienen algo que decir y algo que transformar.

Este enfoque híbrido no busca hacer concesiones, sino generar sinergias. No se trata de ceder poder desde arriba ni de arrebatarlo desde abajo. Se trata de construir un espacio común en el que el conocimiento técnico y el saber territorial se reconozcan, se valoren y se complementen. Porque, al final, una política pública que no nace del diálogo está condenada a la desconfianza. Y sin confianza no hay legitimidad y sin legitimidad no hay política que sobreviva.

## **PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES RURALES EN UNA POLÍTICA PÚBLICA**

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo efectivo de políticas públicas dirigidas a jóvenes rurales en Colombia, radica en la inexistencia de metodologías participativas estructuradas que garanticen su inclusión activa en la formulación de dichas políticas. Este vacío metodológico no solo limita la pertinencia y efectividad de las intervenciones estatales, sino que configura un problema jurídico de acceso desigual a la participación en la toma de decisiones públicas, vulnerando principios constitucionales como la equidad, la participación ciudadana y la protección especial a la juventud y a la población rural, derechos que están consagrados en la Constitución Política de 1991 en

los artículos 13, 40, 45, 65.

En la práctica, esto se traduce en políticas públicas diseñadas desde los escritorios de Bogotá, sin entender la realidad de un joven campesino del Cauca que no tiene acceso a educación superior; o la de una joven del Catatumbo que ha sido víctima del conflicto armado y no encuentra canales institucionales para reconstruir su proyecto de vida; o la de un colectivo juvenil en La Guajira que quiere emprender en agroindustria, pero no accede a créditos ni formación técnica. ¿Cómo es posible diseñar soluciones para ellos sin escuchar su voz, sin comprender su entorno, sin incluir sus sueños?

Según el PNUD (2013), la participación juvenil debe entenderse como el ejercicio de un derecho: el de influir activamente en las decisiones que afectan la vida de los jóvenes y las dinámicas de sus comunidades. No se trata de una consulta simbólica o de llenar requisitos formales de inclusión. Se trata de garantizar espacios reales de poder, de toma de decisiones y de transformación. La juventud rural no necesita que hablen por ella, necesita que le permitan hablar y ser escuchada. Hémbuz y Peralta (2024) advierten que esta exclusión se traduce en desequilibrios e incertidumbre, ya que la falta de concertación y promoción de una participación autónoma ha limitado profundamente la capacidad de los jóvenes rurales para organizarse, incidir y aprovechar el potencial de sus territorios.

## DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO

Olaya y Gallego (2022) afirman que “la primera fase en el proceso del diseño de políticas públicas consiste en definir y estructurar adecuadamente el problema público que las autoridades gubernamentales pretenden intervenir” (p. 41). Adicional a ello, se deben considerar los siguientes aspectos:

- Qué tan claro y explícito está definido el problema público.
- La calidad de la información y la evidencia que se utilice para justificarlo.
- Un adecuado establecimiento de su lógica causal.
- Una estructuración ordenada del problema que lo haga susceptible de ser intervenido mediante una política pública.

Para Urrea y Valencia (2017), la identificación de un problema para la formulación de una política pública es un proceso complejo que debe tener en cuenta factores sociales, políticos, económicos, geográficos, ambientales y culturales. La definición del problema requiere de una comprensión social y política que reconozca la realidad desde el equilibrio y la objetividad, dado que fácilmente se puede caer en el error de diagnosticar bien el problema, pero formular soluciones erróneas. La falta de una metodología participativa en el diseño de políticas públicas específicas para jóvenes rurales no es un problema menor ni técnico, es una falla estructural del Estado que impide el cumplimiento de derechos fundamentales. Tal como lo argumentan Agudelo y Garay (2002), el diseño participativo de una política pública no solo mejora su legitimidad, sino que asegura mayor credibilidad y apropiación social, elementos cruciales para su implementación exitosa. Las políticas diseñadas sin la voz de sus destinatarios están condenadas al fracaso, a la desconfianza y a la ineficacia.

A pesar de que existen enfoques como el *Top-Down*, que parten de las estructuras institucionales del Estado para definir problemas y soluciones, estos resultan profundamente insuficientes si no incluyen mecanismos que permitan incorporar las voces de quienes viven las problemáticas, en esa línea, Navarrete y Figueroa (2013) afirma que uno de los principales déficits de este enfoque es precisamente su baja capacidad para integrar la participación de las poblaciones destinatarias. En

consecuencia, las políticas se convierten en un conjunto de buenas intenciones desconectadas de la realidad.

La propuesta metodológica de esta tesis adopta una visión híbrida en la que se reconoce el rol del Estado en la conducción de políticas públicas (*Top-Down*), pero se introduce de forma deliberada un componente participativo (*Bottom-Up*), con énfasis en la juventud rural como actor protagónico, no accesorio. Esta articulación no solo responde a un criterio técnico de efectividad, sino también a un imperativo jurídico y ético de democratización del poder público. Porque excluir a los jóvenes rurales del diseño de políticas públicas no solo los empobrece materialmente, los excluye simbólicamente y los niega políticamente.

Desde esta perspectiva, la identificación del problema deja de ser una actividad exclusivamente institucional para convertirse en un proceso colectivo y legítimo. Según Olaya y Gallego (2022), la definición adecuada de un problema público requiere información clara, lógica causal estructurada y una lectura contextual que lo haga abordable desde la política pública. Pero esa claridad difícilmente puede lograrse sin integrar los conocimientos y vivencias de quienes padecen directamente los efectos del problema. Urrea y Valencia (2017) y Sánchez y Liendo (2020) coinciden en que una lectura social, política y cultural del problema es indispensable, y que esta solo puede lograrse con la participación activa de actores diversos.

La falta de metodologías participativas es el núcleo del problema jurídico: sin ellas se restringe el derecho a la participación efectiva de los jóvenes rurales, se debilita la legitimidad democrática del proceso de formulación de políticas y se reduce drásticamente la probabilidad de éxito de las soluciones implementadas. Más aún, esta exclusión reproduce ciclos de marginalidad, frustración y abandono pues las políticas se diseñan *para* los jóvenes, pero nunca *con* ellos. Y eso ya no es solo un error técnico: es una negligencia institucional que perpetúa desigualdades históricas.

En conclusión, garantizar la participación de los jóvenes rurales en la creación de sus propias políticas públicas no es un favor ni una concesión, es una obligación jurídica, ética y política. Solo así se podrán formular políticas que respondan realmente a sus necesidades, que reconozcan su identidad, que fortalezcan su autonomía y que promuevan una verdadera justicia territorial y generacional. En este escenario, el Estado

no puede seguir improvisando: debe construir metodologías serias, incluyentes y eficaces o le seguirá fallando –una y otra vez– a una generación que ha sido sistemáticamente invisibilizada.

## PREGUNTA

¿De qué manera una metodología participativa puede integrar criterios de inclusión para la participación de jóvenes rurales colombianos en la fase de definición del problema público de políticas públicas poblacionales que son formuladas desde el enfoque *Top-Down*?

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Diseñar una metodología inclusiva que permita la participación de los jóvenes rurales en la definición del problema público como fase inicial del ciclo de las políticas públicas, específicamente para aquellas que se formulan desde el enfoque *Top-Down*.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Identificar metodologías participativas que han tenido incidencia en la toma de decisiones en el contexto de las políticas públicas de jóvenes rurales.

Describir los componentes inclusivos que tienen las metodologías participativas para jóvenes rurales en la definición del problema para la formulación de la política pública.

Proponer una metodología enfocada en la participación de los jóvenes rurales para la definición del problema de una política pública poblacional

## TEORÍA (ARGUMENTO E HIPÓTESIS)

Teniendo en cuenta lo expresado a lo largo de la revisión de literatura, además de aclarar que para efectos de esta tesis se entiende por inclusión “el proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad, para que puedan participar en la sociedad” (Banco Mundial, 2021), se plantea como hipótesis: “La implementación de una metodología participativa incluyente acorde al contexto y las necesidades de los jóvenes rurales en Colombia permite que se incluya la voz y las decisiones de este grupo poblacional, incrementando así la participación y la incidencia en la definición del problema para las políticas públicas”.

El argumento de esta hipótesis se condensa, según lo que expresan Ramírez *et al.* (2012) en una investigación de la CLACSO titulada *Participación ciudadana y prácticas políticas de jóvenes en la cotidianidad*, en que el uso de metodologías participativas para el diseño de las políticas públicas promueve procesos colectivos y fortalecen las capacidades, motivaciones e intereses de las comunidades para incidir en las decisiones que vinculan su vida. Adicionalmente, argumentan que el principio de horizontalidad en este tipo de herramientas aporta a la construcción conjunta de soluciones y a la inclusión en la toma de decisiones que a su vez se convierte en legitimidad.

Sumado a ello, Fuenmayor (2014) y Canto Chac (2008) sostienen que el problema principal de las políticas públicas poblacionales desde el enfoque *Top-Down* radica en aspectos como la falta de participación ciudadana, es decir, que los grupos poblacionales tienen poca o nula incidencia en la definición del problema de las políticas públicas, lo cual puede generar que las necesidades no sean abordadas correctamente.

## METODOLOGÍA

El diseño metodológico se basa en un enfoque cualitativo de alcance exploratorio descriptivo, ya que este va a posibilitar la identificación de variables, experiencias, percepciones y prácticas en torno al uso de metodologías participativas en la definición de un problema público como fase inicial del ciclo de las políticas públicas. Esto involucra especialmente a los formuladores de políticas públicas que en ocasiones no cuentan con las herramientas prácticas y útiles para desarrollar procesos participativos que aporten a la definición del problema en aquellas que son formuladas desde el enfoque *Top-Down*.

La metodología se estructura en dos fases complementarias, cada una con técnicas e instrumentos específicos que garantizan rigor académico, coherencia epistemológica y pertinencia práctica. A continuación, se describe cada fase en detalle para lograr identificar los puntos importantes a tener en cuenta y que van a lograr la participación de los jóvenes rurales en la identificación de las problemáticas de la política pública.

### **FASE 1. REVISIÓN DOCUMENTAL Y CONSTRUCCIÓN DEL MARCO DE REFERENCIA**

Según Hurtado (2008), la técnica documental posibilita que se comprenda el problema desde lo académico y lo práctico, dado que se recolecta información escrita en la que se vinculan relaciones, posturas y etapas que dan lugar al estado actual del problema en cuestión. El propósito para esta primera fase será lograr consolidar el marco de referencia a partir de búsqueda de conocimiento acumulado sobre metodologías participativas, inclusión juvenil y políticas públicas rurales aplicadas a las situaciones y prácticas en Latinoamérica y Colombia, es por eso por lo que como base fundamental se realizará una revisión documental exhaustiva a partir de las siguientes acciones:

- Identificación de fuentes académicas, se consultarán bases de datos especializadas como Redalyc, SciELO, EBSCO, Dialnet, Google Académico y repositorios institucionales de organismos como CEPAL, PNUD, FAO y entidades nacionales (DNP, Ministerio de Agricultura, Consejería Presidencial

para la Juventud).

- Criterios de selección con los que se priorizaron documentos publicados en los últimos diez años (2015-2025), con énfasis en los últimos cinco años, que aborden metodologías participativas aplicadas a juventudes rurales, enfoques *Bottom-Up* y *Top-Down*, definición de problemas públicos, inclusión diferencial y gobernanza colaborativa.
- Sistematización mediante fichas de lectura: Para cada documento seleccionado se elaborará una ficha analítica que incluya: datos bibliográficos, categorías conceptuales centrales, metodología empleada, resultados obtenidos, conclusiones y aportes al diseño metodológico propuesto.

Para esta primera fase se logrará construir una robusta base teórica y empírica de la investigación que sustente la propuesta metodológica, de tal forma que permita identificar vacíos y falencias de la administración pública en la participación e inclusión de los jóvenes rurales, así como aquellas buenas prácticas implementadas que se han desarrollado frente al reconocimiento de los jóvenes como actores sociales, logrando con ello verificar desde el análisis histórico y académico las limitaciones de los diversos contextos sociales donde tienen sus desarrollo los jóvenes rurales, sea conflictos sociales, situaciones familiares o territoriales y lograr con ello consolidar y entender desde más allá de la academia qué se ha implementado, qué ha funcionado y cuáles nuevas oportunidades de innovación se pueden proponer en materia de participación juvenil rural.

## **FASE 2. ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA**

Con el marco de referencia ya consolidado, esta fase busca reconocer y comprender a las personas, instituciones y organizaciones que tienen participación en mucha o poca medida en la formulación de políticas públicas dirigidas a los jóvenes rurales en Colombia analizadas desde el enfoque *Top-Down*. Se busca establecer de manera directa, más allá de nombres o entidades, cómo es el desarrollo al momento de la implementación y cómo cada actor desde su papel e intereses generales o particulares

logra incidir en la creación y formulación desde la fase de identificación de la problemática pública hasta la implementación de la política pública en la sociedad o en el territorio afectado.

Se lograrán comprender desde este análisis las relaciones, intereses y capacidades que es necesario moldear en los jóvenes rurales teniendo en cuenta los contextos socioculturales particulares. Este ejercicio permitirá, por una parte, entender las circunstancias específicas en las que los jóvenes rurales desarrollan su vida cotidianamente y, por otra parte, reconocer los factores que los afectan y los posibles beneficios que pueden obtener dada su participación en la construcción de las políticas públicas.

Respecto a las técnicas e instrumentos utilizado en esta fase, valga mencionar:

- Análisis de contenido temático: se examinarán los documentos en las fichas de lectura, documentos de índole investigativo con aplicación en la participación de jóvenes rurales en políticas públicas o en las decisiones que influyen y están encaminadas a resolver problemáticas públicas en territorio, tanto en el ámbito latinoamericano como en el territorio colombiano (dado el caso de encontrar). Con ello se busca identificar componentes metodológicos, factores de éxito, factores de fracaso, barreras estructurales y sociales, criterios de inclusión diferencial y mecanismos de protección relevantes para la participación juvenil rural en territorios en los que pueden enfrentar inconvenientes y conflictos con grupos de diferente índole, sean armados, políticos o sociales.
- Revisión de carácter comparativo de experiencias que permitirá elaborar una matriz comparativa de experiencias participativas en contextos rurales en las diferentes etapas de creación de las políticas públicas, con el fin de reconocer similitudes, diferencias, adaptaciones metodológicas y niveles de incidencia juvenil en la toma de decisiones y cómo desde la formación y educación se puede fomentar el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo en los jóvenes rurales.

Así mismo, con la identificación de estos factores se logrará realizar una triangulación e identificación de vacíos normativos, jurídicos o sociales. Con la

información consolidada a partir de la consulta se podrá cruzar información proveniente de literatura académica, informes institucionales y normas para validar los hallazgos, detectar vacíos metodológicos y definir oportunidades de innovación aplicables al contexto colombiano.

El resultado será una propuesta metodológica fundamentada y adaptable que sirva como insumo directo para la siguiente fase, dedicada a la formulación del Protocolo Metodológico Participativo, orientado a fortalecer la participación juvenil en la definición de problemas públicos.

## **PROPUESTA DE PROTOCOLO METODOLÓGICO PARTICIPATIVO**

Se presenta una propuesta de protocolo metodológico para la planeación y ejecución de políticas públicas en zonas rurales con un enfoque participativo, atendiendo a una deficiencia notoria que se ha evidenciado en el análisis documental y que está relacionada con la ausencia de perspectiva de género, etaria, cultural y social que es evidente en la aplicación de las políticas públicas, por tanto, esta propuesta busca establecer una aplicación de protocolos integrales. La ejecución de políticas públicas en las comunidades se ha desarrollado sin una perspectiva de sexo y edad, es decir, su aplicación ha sido genérica, sin tomar en cuenta las diferencias biológicas, sociales, culturales y de edad que afectan a las comunidades. Por esta razón, es de vital importancia buscar métodos que permitan abordar desde distintos frentes las problemáticas que afectan a las comunidades receptoras de las políticas públicas. Para lograr dicho objetivo, es necesario establecer metodologías fundamentales que guiarán el proceso de participación. Esta propuesta de protocolo metodológico se desarrolla en cuatro fases para asegurar una participación efectiva.

### **FASE 1. ESTABLECIMIENTO DEL CONTACTO DIRECTO Y LA REPRESENTACIÓN COMUNITARIA**

La primera orientación a desarrollar es el contacto directo con representantes de cada comunidad, es primordial recuperar la confianza de estos actores sociales en las entidades territoriales, pues por mucho tiempo se ha omitido la fundamental importancia de consolidar la formación y fortalecimiento de los grupos juveniles rurales para involucrarlos en las diferentes etapas de implementación de las políticas públicas, desde su identificación, formulación e implementación en los territorios. Por esta razón, el proceso se adaptará a las particularidades de cada comunidad rural, reconociendo que no todas tienen las mismas estructuras organizativas.

Como base fundamental está lograr establecer un contacto directo con líderes sociales ya establecidos con el propósito principal de buscar generar un puente de comunicación con aquellos líderes y lideresas que ya cuentan con un rol reconocido dentro de la comunidad, y que a lo largo del tiempo se han destacado y han mostrado

sus intereses por el bienestar y desarrollo su territorio.

En comunidades donde no existan liderazgos juveniles o donde no cuenten con el suficiente reconocimiento por la comunidad, se accedería a los jóvenes desde otros actores principales, tales como asociaciones religiosas o comunidades estudiantiles que tengan sus propios representantes.

Según la ubicación y el marco legal, se buscará que los representantes de los Consejos de Juventudes asuman la responsabilidad de establecer contacto con las comunidades sin representación, con el fin de conocer sus problemáticas y necesidades de primera mano. Es crucial que la elección de estos representantes sea un trabajo conjunto entre el Estado y la comunidad, es importante dejar claro que este método subraya que la elección de los representantes debe ser un proceso que escuche a voces jóvenes y diferenciadas.

## **FASE 2. IDENTIFICACIÓN Y CREACIÓN DE GRUPOS JUVENILES**

La segunda fase busca fortalecer el tejido social a través del reconocimiento y, de ser necesario, la creación de grupos sociales y juveniles. Lo cual es clave para desarrollar un tejido social más fuerte y consolidado que pueda abarcar una misma problemática desde diferentes aristas. Estos grupos deben estar caracterizados por su diversidad en raza e ideología, siendo una verdadera representación de todos los miembros de la comunidad a la que pertenecen. La razón de su creación es que, desde sus distintas formas de visión de la realidad, puedan aportar de manera significativa a la identificación de las problemáticas sociales que se presentan en los territorios, especialmente en aquellos donde el Estado ha fallado en la implementación de sus políticas.

## **FASE 3. CAPACITACIÓN EN LIDERAZGOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

La tercera fase, que se aborda en conjunto con las dos anteriores, es la capacitación en liderazgo de los representantes rurales. Este pilar es fundamental porque de esta manera se pretende buscar que los líderes en formación cuenten con el acceso a la información, la igualdad ante las entidades y la participación efectiva en espacios de decisión. El propósito de la capacitación es fortalecer en los representantes

de las comunidades rurales las habilidades de liderazgo territorial, de manera que puedan impulsar cambios sostenibles en sus regiones. El desarrollo de capacidades en liderazgo juvenil constituye un factor determinante para la participación efectiva en procesos de incidencia política. Checkoway y Gutiérrez (2006) destacan que los jóvenes deben considerarse ciudadanos capaces, con el derecho a participar activamente y a asumir responsabilidades dentro de sus comunidades.

La formación estará conformada por dos módulos, el primero se desarrolla conforme a la generación de liderazgo en los jóvenes rurales. En esta etapa se implementarán mecanismos prácticos y teóricos que ayudarán a los jóvenes a ser mejores líderes desde su actuar y pensar. El segundo módulo constará de una capacitación que brindará de manera efectiva herramientas útiles a los jóvenes para desarrollarse de una forma más idónea e inmediata según los espacios que lo requieran, desde públicos hasta privados:

- **Módulo 1. Capacitación y generación de liderazgo**

La formación se pretende desarrollar en talleres presenciales de 40 horas divididas en cinco módulos, donde se abordarán políticas públicas, normativa rural, presupuesto participativo, control social y derechos de las juventudes rurales. El liderazgo se fortalecerá mediante una metodología que combina teoría y práctica en tres ámbitos: personal (autoconocimiento y manejo emocional), interpersonal (comunicación y resolución de conflictos) y territorial (análisis de problemáticas, propuestas y articulación institucional).

- **Módulo 2. Espacios identificados para ejercer el liderazgo**

Los participantes serán formados para desenvolverse en espacios institucionales y comunitarios como consejos de juventud, juntas de acción comunal, colectivos culturales o foros de política pública. La metodología combina teoría y práctica, con herramientas de educación popular, simulacros de participación y redes de apoyo entre territorios, lo que refuerza tanto el conocimiento técnico como las habilidades de liderazgo.

Teniendo en cuenta lo anterior, con la finalidad de asegurar la legitimidad del proceso, es fundamental que la comunidad se sienta escuchada no solo por medio de sus

representantes, sino que además es necesario crear mecanismos de rendición de cuentas que fomenten la transparencia y la confianza, lo cual se desarrolla por medio de asambleas comunitarias, veedurías ciudadanas o presentación de informes de gestión. Todos estos mecanismos deben ser entendidos y aplicados bajo los procedimientos que cada comunidad ya reconoce y acepta, fortaleciendo así el vínculo entre los representantes y las bases comunitarias.

#### **FASE 4. PROTECCIÓN A LOS REPRESENTANTES JUVENILES**

El último método necesario para incluir a los jóvenes rurales en la implementación de políticas públicas es garantizar su seguridad. Constantemente la ciudadanía observa cómo los crímenes perpetrados contra líderes sociales quedan en la impunidad, es necesario entonces la creación de canales y mecanismos que generen confianza tanto en los líderes sociales como en las comunidades y que les permitan desarrollar sus actividades con normalidad.

Es aquí donde es importante considerar el hecho de que los líderes sociales rurales y de movimientos étnicos están siendo asesinados sistemáticamente a medida que diferentes proyectos desarrollistas avanzan. Sin importar las regulaciones existentes como los derechos territoriales otorgados por la Constitución del 91 o la consulta previa libre e informada –que en muchos casos se ha convertido en letra muerta– es práctica común el soborno por parte de las transnacionales a miembros de las comunidades para que acepten los proyectos de carácter extractivista (Corredor, 2018, p. 13).

Son distintos grupos, desde transnacionales hasta grupos al margen de la ley, los que buscan ejercer poder sobre comunidades rurales en territorio colombiano, esto lo hacen principalmente por medio de los líderes comunitarios, así, según mencionó Sañudo (2016, p. 396) “el mecanismo de ellos es contactar a los líderes; siempre lo que han buscado es entrar a las comunidades ofreciendo dádivas y ese ha sido uno de los mecanismos, pero la verdad la gente ha estado muy consciente de la realidad”. Sin embargo, cuando métodos como estos no funcionan, se procede con mecanismos más violentos como el desplazamiento forzado o el asesinato de los líderes sociales.

Y si esta estrategia no funciona se toman otro tipo de medidas más drásticas que

incluyen los desplazamientos, que sería un primer paso en un proceso cuyo objetivo final es el de apropiarse de los territorios, no en vano Colombia ocupa los primeros lugares entre los países con mayor número de personas desplazadas (IDMC, 2018)

El sistema de protección que se implementa para los jóvenes elegidos incluiría evaluación individual de riesgo, entender cuáles son las problemáticas y los tipos de violencia a los que cada líder se enfrenta según su origen, sexo o ubicación, de igual forma crear mecanismos de protección física como variación de rutinas, cambio de líderes, establecimiento de rutas seguras y controladas y sistemas de comunicación específicos para los líderes sociales, además una coordinación con entidades específicas que tengan conocimientos en seguridad como la Unidad Nacional de Protección, con enfoques específicos para las necesidades de líderes sociales, de igual forma un acompañamiento de protección no solo física sino también psicológica que ayude a los líderes sociales a enfrentar situaciones de agotamiento mental o estrés producto de sus funciones.

A través de la presente propuesta metodológica participativa, se dispondrá de un archivo en formato Excel<sup>1</sup> con el propósito de facilitar el registro y seguimiento de cada una de las actividades desarrolladas según los lineamientos establecidos. Esta herramienta busca apoyar el proceso de implementación y promover una participación efectiva e inclusiva de los jóvenes rurales en la formulación de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Formato en archivo Excel con el cronograma de actividades de la metodología participativa para lograr la participación de los jóvenes rurales en las políticas públicas. Se puede consultar en el siguiente enlace: Cronograma\_Participativo\_ (2).xlsx

## **RESULTADOS PARTICIPACIÓN DE JÓVENES RURALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS: HALLAZGOS PRINCIPALES**

### **EXCLUSIÓN DE LOS JÓVENES RURALES**

Los datos recopilados confirman la existencia de una marcada ausencia de los jóvenes en los procesos de construcción de políticas públicas. Los jóvenes han sido sistemáticamente ignorados como actores políticos o sociales con poder de influencia, sus voces no han sido escuchadas en las etapas de formulación e implementación, lo que resulta en una influencia nula en la toma de decisiones. Como señala Pardo (2017), "su visión, voces e intereses han sido invisibles tanto en las políticas públicas, y en los procesos de construcción de las dinámicas de desarrollo, además de la investigación en estos ámbitos, dada su ausencia predominante como actores influyentes de este proceso" (p. 1). Por ello, resulta necesario que sean escuchados y estén presentes no solo como un grupo territorial con grandes necesidades, sino, más aún, como aquel colectivo con ideas y cambios significativos por proponer e implementar en sus territorios.

Esta invisibilización se manifiesta de múltiples formas. Por ello, resulta importante reconocer que, en los territorios, los jóvenes, a medida que crecen, buscan a través del trabajo diario mejorar su calidad de vida, con el fin de avanzar en sus vidas profesionales y laborales. No obstante, esta dinámica configura de manera indirecta una individualidad en detrimento de la colectividad, lo que conlleva una escasa conformación o conservación de grupos de jóvenes rurales. Esto se expresa asimismo en Garzón Ramírez (2022), quien identifica que, por un lado, "los jóvenes rurales no parecen tener una identidad colectiva totalmente consolidada, por lo cual no se autorreconocen como un grupo definido de la sociedad y no es evidente un sentido de pertenencia frente al colectivo" (p. 15), y por otro lado, el estudio revela que la ubicación geográfica y territorial de los jóvenes en zonas rurales alejadas limita o interfiere su participación, sea porque desde las administraciones territoriales no se tienen en cuenta, sea porque desde su distancia no se envía o no llega la información para lograr su participación a través de invitaciones formales, medios digitales o de telecomunicaciones, sin

desconocer que en la actualidad existen muchos medios para la transmisión de la información digitales o físicos. En cualquier caso, la exclusión es evidente: "a pesar de los preceptos establecidos en la Constitución política del 1991, los jóvenes residentes de la zona rural andina, de alta montaña, insertos en una economía campesina, siguen estando excluidos de los procesos participativos de construcción de políticas de juventud" (Garzón Ramírez, 2022, p. 22).

De manera preocupante, en la actualidad los hallazgos evidencian que, aun cuando se logre la participación de la juventud rural en los procesos de formulación de políticas públicas, prevalece la premisa de que las opiniones emitidas por los jóvenes no serán tomadas en cuenta. Esta percepción surge dentro de las instituciones, donde existe un sesgo cultural y político respecto a su voz y voto, lo que se traduce en la limitación de reconocerlos como entes o agentes sociales para las entidades territoriales: "los jóvenes rurales no son reconocidos como agentes sociales, por lo tanto, no son tomados en cuenta en la formulación de las mismas [políticas públicas]" (Garzón Ramírez, 2022, p. 25).

## MARCO NORMATIVO DE PARTICIPACIÓN JUVENIL

**Tabla 1.**

*Marco normativo para la participación de jóvenes rurales en Colombia*

| Normativa                       | Año  | Propósito                        | Limitaciones Identificadas                    |
|---------------------------------|------|----------------------------------|---|
| Ley 375                         | 1997 | Creación de Consejos de Juventud | Limitantes en facultad decisoria presupuestal |
| Ley 1622                        | 2013 | Estatuto de Ciudadanía Juvenil   | Más del 50% de municipios sin CMJ activos     |
| Red Nacional de Jóvenes Rurales |      | Espacio virtual de participación | Acceso limitado en zonas rurales              |

Nota. Elaboración propia con base en Pardo (2017).

A partir del análisis del marco normativo, se evidencia una paradoja entre la existencia formal de mecanismos de participación y su efectividad real en la interacción con las comunidades. Inicialmente, se observa que las instituciones nacionales, a través

de sus órganos legislativos, han implementado leyes estatutarias con el fin de consolidar y garantizar los derechos de los jóvenes en el territorio colombiano. Esto, según Pardo (2017), se expresa de la siguiente manera:

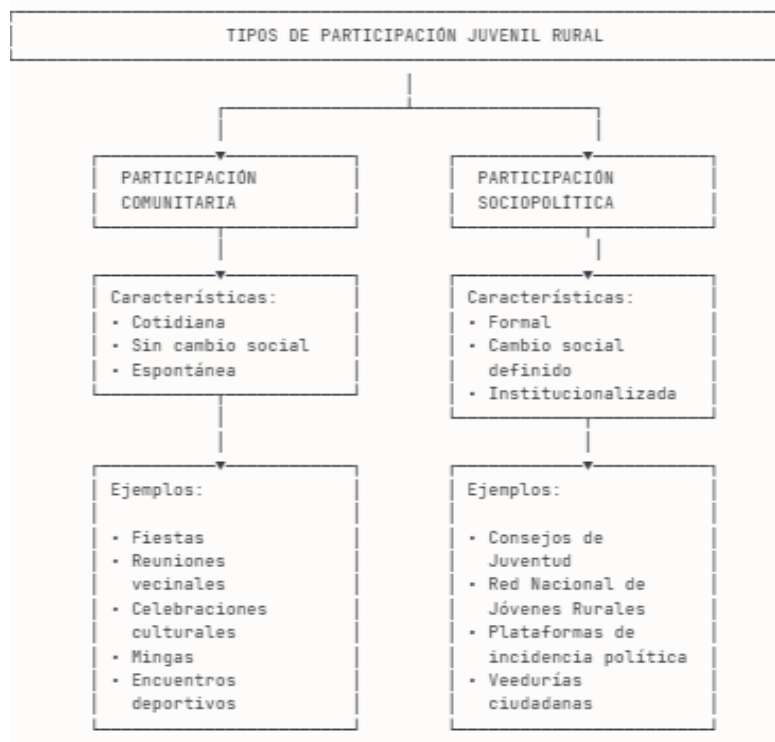
La Ley Estatutaria 1622 de 2013 -Estatuto de ciudadanía juvenil-, es el marco normativo del Sistema Nacional de Juventud. Esta se expide con el fin de establecer el arreglo institucional del sistema, dar los lineamientos de las políticas de juventud que garanticen el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad de acceso, y facilitar la participación e incidencia de los jóvenes sobre las decisiones que los afectan (p. 31).

Sin embargo, en la práctica, como se mencionó anteriormente, la participación juvenil enfrenta diversas dificultades para ser considerada como actor político o social. Por consiguiente, al lograr una vinculación efectiva de los jóvenes mediante la participación, las administraciones asumen una gran responsabilidad: tener en cuenta las opiniones y propuestas de los voceros juveniles en la toma de decisiones relacionadas con proyectos, presupuestos o la identificación de problemáticas públicas dentro de las políticas públicas. Dicho planteamiento adquiere gran importancia al reconocer que estos jóvenes, al vivir y desarrollarse en sus territorios, poseen un conocimiento directo de las necesidades y situaciones que allí se presentan.

Por ello, las administraciones, con su capacidad de gestión y decisión, tienen la oportunidad y el deber de incidir en la solución o mejora de dichas problemáticas. En el texto de Pardo se manifiesta esta inconformidad ante la falta de reconocimiento real de la voz juvenil en los espacios de participación, evidenciando que, aunque existen mecanismos formales para incluir a los jóvenes, en la práctica, sus aportes no siempre son considerados en los procesos de decisión y formulación de políticas públicas. "Los consejos de juventud, creados con la Ley de Juventud 375 de 1997 buscan crear espacios de participación institucionalizada para asesorar en el diseño de la política local y nacional. En consecuencia, estos consejos enfrentan limitantes al poseer facultad decisoria en materia presupuestal sobre los aspectos que los afectan" (Pardo, 2017, p. 29).

## ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EXISTENTES

**Figura 1.**  
*Tipos de participación juvenil rural identificados*



*Nota.* Elaboración propia con base en Garzón Ramírez (2017).

El estudio identifica dos modalidades principales de participación totalmente distintas, una es la comunitaria y otra la sociopolítica, en ambas se pone de manifiesto que los jóvenes rurales tienen su integración y asistencia, pero son creadas con finalidades completamente opuestas, en una se logra el fortalecimiento de lazos, contactos y relaciones interpersonales, pero sin ningún efecto directo en lo que realmente nos importa, la participación de los jóvenes rurales en las políticas públicas, y por el contrario la otra sí, efectivamente tiene aquello que interesa para el caso en cuestión más allá de ese relacionamiento, existe la participación e intervención en el desarrollo del territorio a través del Estado. Como explica Garzón Ramírez (2022):

Existen dos tipos de participación: la comunitaria y la sociopolítica. La primera se relaciona con las acciones que surgen en la vida cotidiana y que no buscan un

cambio social directo, sino que se expresan en actividades colectivas como celebraciones culturales, reuniones vecinales o fiestas locales. En contraste, la participación sociopolítica tiene un propósito más formal y orientado al cambio social, pues busca ejercer una influencia política determinante (p. 19)

Participaciones que al momento de evaluar y tomar en cuenta la voz de los jóvenes rurales, no tiene gran influencia en la toma de decisiones, y que, desde la participación comunitaria o la participación sociopolítica termina siendo poco o nulo su aporte, esto también al saber que en la segunda opción puede ser más efectiva, pero se logra evidenciar que es más un tema simbólica que participativa. Es por eso que la participación comunitaria no es más que un acto de socialización entre los actores del territorio.

En el ámbito institucional, se identificó que existen y que se han facilitado espacios dirigidos a los jóvenes, en los cuales su voz y sus aportes pueden ser tomados en cuenta dentro de los procesos de participación y toma de decisiones, estos espacios fueron creados con el fin de buscar fortalecer la vinculación de la juventud en asuntos públicos y promover su desarrollo personal y colectivo como grupo juvenil rural.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural organiza la Red Nacional de Jóvenes Rurales Emprendedores con el propósito de facilitar un escenario de encuentro, generar lazos de construcción, liderazgo, identificar problemáticas e intereses de los y las jóvenes en el ámbito rural (Pardo, 2017, p. 29).

De esta manera se evidencia un avance institucional positivo y necesario como es el reconocimiento por parte del Ministerio de Agricultura de la necesidad de formalizar y fortalecer la interlocución con la juventud rural con la red nacional. Este acto tendría como consecuencia la validación de los jóvenes como sujetos de interés político, para la construcción de liderazgo y se estaría dando paso al modelo de gobernanza abierta, que reconoce y valora la información que surge de los territorios y que intrínsecamente termina por nutrir y legitimar la fase inicial del problema público.

## DESAFÍOS Y BARRERAS PARA LA PARTICIPACIÓN

**Tabla 2.**

***Principales barreras para la participación de jóvenes rurales***

| Tipo de barrera | Descripción                              | Fuente                |
|-----------------|--|-----------------------|
| Cultural        | Falta de identidad colectiva consolidada | Garzón Ramírez (2022) |
| Política        | Exclusión de procesos de Formulación     | Garzón Ramírez (2022) |
| Participativa   | Abstencionismo electoral juvenil         | Pardo (2017)          |
| Programática    | Falta de enfoque de género               | Pardo (2017)          |
| Institucional   | Más del 50 % de municipios sin CMJ       | Pardo (2017)          |

*Nota.* Elaboración propia con base en Garzón Ramírez (2017) y Pardo (2017).

Los resultados revelan múltiples desafíos estructurales que deben abordarse para consolidar el interés y la participación juvenil en temas políticos, comenzando por lo más fundamental: el ejercicio del derecho al voto. Este derecho, que es una herramienta clave para la representación y la construcción democrática, se ve limitado por la escasa participación de los jóvenes en los procesos electorales, asunto que preocupa e invita a las instituciones a fomentar y fortalecer los lazos de participación juvenil en asuntos electorales:

Los jóvenes son las personas que menos votan y representan el porcentaje de la población más apática. Con el fin de disminuir el porcentaje de abstencionismo entre los jóvenes se hace necesario diseñar políticas y campañas encaminadas a incentivar la participación electoral de los mismos (Pardo, 2017, pp. 29-30).

Adicionalmente, el análisis evidencia vacíos en el enfoque diferencial: "las políticas, planes y programas no tienen un enfoque de género que busque abordar las inequidades evidentes para las mujeres jóvenes rurales (Pardo, 2017, p. 5).

Finalmente, se identificó una desarticulación entre las políticas de desarrollo rural y las necesidades de la juventud, debido a que, al no ser escuchados en los espacios

sociopolíticos, las necesidades y problemáticas públicas identificadas por los grupos juveniles dentro de su territorio, no son consideradas en la planificación e identificación de acciones necesarias para su mejoramiento de los territorios, ocasionando con esto una aplicación sí, pero no en aspectos encaminados a la satisfacción o mejoramiento de necesidades de interés público juvenil. Como señala Pardo (2017), "en general los programas diseñados para el desarrollo de la zona rural como de acceso a tierras, a vivienda o desarrollo de proyectos productivos no prioriza de manera directa a los jóvenes rurales como potenciales beneficiarios" (p. 40).

## CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como propósito analizar una brecha existente en las políticas públicas colombianas en relación con la participación de los jóvenes rurales, quienes históricamente han sido excluidos de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, tal como lo indican Castañeda Gamboa *et al.* (2017) y Quiroga Rendón (2021), quienes advierten que la falta de adaptación metodológica ha perpetuado la exclusión política de los jóvenes rurales, aun cuando formalmente existen mecanismos de participación. Es por eso que, a partir de un análisis documental y del diseño de una metodología participativa pensada para lograr incorporar sus voces en la toma de decisiones, el estudio presenta tres conclusiones principales, en las cuales se evidencian fallas estructurales del Estado y propone una hoja de ruta que pretende la superación de esta falla.

El hallazgo central de esta tesis muestra que la falla estructural del Estado frente a la participación de jóvenes rurales dentro de las políticas públicas no se debe a que los jóvenes no estén interesados ni que el Estado carezca de estrategias, sino que el problema radica en la forma en que se aplican las metodologías, las cuales no logran adaptarse a las realidades diversas del país. Esta limitación metodológica ha sido ampliamente documentada por Otálvaro Marín (2007), quien señala una falla cuando el Estado aborda a los jóvenes desde una perspectiva de vulnerabilidad y no como sujetos con capacidad transformadora, limitándolos a un enfoque de asistencia que ignora cómo se organizan realmente en sus territorios. Asimismo, Pérez *et al.* (2001) documentan obstáculos concretos en zonas rurales, como el conflicto armado, la dispersión geográfica y la desconfianza juvenil hacia el Estado.

Esta limitación se refleja en la ausencia de mecanismos participativos eficientes, lo que termina generando una vulneración de derechos fundamentales. Al mantener un enfoque vertical (donde las decisiones se toman desde arriba), el Estado formula soluciones para los jóvenes, pero nunca con ellos.

Así pues, este modelo aborda a los jóvenes rurales como población vulnerable (que, en principio, lo es) y no como lo que realmente son: actores con capacidad de transformación y liderazgo en sus territorios, lo que trae como consecuencia la

frustración y marginalidad. Rojas Wilches *et al.* (2018) señalan un obstáculo adicional: el conflicto generacional. Frecuentemente, en los procesos de participación, los adultos definen qué se discute, cómo se discute y bajo qué términos, dejando a los jóvenes sin más opción que adaptarse. De manera que esta relación, si no se gestiona con enfoque democrático, reproduce las mismas asimetrías de poder que han perpetuado la exclusión rural.

El problema del Estado no solo es político, sino también simbólico porque no reconoce al joven rural como un sujeto con voz propia, capaz de construir y aportar al desarrollo del país. Como señala Pardo (2017), las voces e intereses de los jóvenes rurales han sido invisibles en la formulación de políticas, y así lo ratifica Garzón Ramírez (2022) al afirmar que no son reconocidos como agentes sociales con capacidad de influencia.

Frente al panorama de exclusión identificado, esta investigación resalta la urgencia de adoptar enfoques que trasciendan y superen la división entre el poder estatal y la participación real y efectiva de los jóvenes rurales. La creación de políticas públicas no puede regirse solamente por el diseño técnico, sino que debe basarse en un concepto más amplio e incluyente como la gobernanza colaborativa y considerar la implementación de enfoques híbridos, garantizando de esta manera espacios para la toma de decisiones más coherentes con las realidades territoriales. Esta propuesta coincide con lo que proponen Sabatier (1986) y Hill y Hupe (2009), quienes plantean que el verdadero potencial está en los enfoques híbridos: aquellos que combinan la capacidad técnica y normativa del Estado con la vitalidad social de los territorios. No basta con que el gobierno decida ni con que la ciudadanía proponga: ambos deben encontrarse, dialogar y crear en conjunto.

El objetivo general de esta tesis se materializa en un protocolo metodológico participativo, el cual se enfoca en un diseño estratégico orientado a superar las barreras históricas mediante la representación comunitaria. Este protocolo se fundamenta en el reconocimiento de la participación como un derecho fundamental. Como señala el PNUD (2013), la participación juvenil es un derecho que va más allá de consultas formales; implica que los jóvenes tengan poder real para incidir en las decisiones que afectan sus vidas y sus territorios. Es por eso por lo que el enfoque busca garantizar que las voces

de los jóvenes sean escuchadas de forma activa y diferenciada, reconociendo las diferencias y particularidades de cada territorio de acuerdo con sus necesidades actuales y no como una realidad genérica.

Asimismo, la identificación y creación de grupos juveniles, junto con la formación real en liderazgo y políticas públicas les puede garantizar a los jóvenes herramientas efectivas de incidencia política. Todo sin dejar de lado la necesidad de protección de quienes asumen los roles de representación, asegurando de esta manera que la participación no se convierta en un riesgo inminente para la vida de los líderes y que al mismo tiempo se fortalezca la legitimidad del proceso.

Finalmente, es fundamental destacar que el éxito de las políticas públicas no debe ser medido solo por su diseño técnico, sino por la legitimidad democrática que logren construir. Esto implica garantizar la participación de los jóvenes rurales en la creación de sus propias políticas públicas de forma específica y no genérica para cada territorio. La metodología propuesta representa entonces una oportunidad para saldar una deuda histórica, abandonar la improvisación y construir herramientas eficaces que permitan a los jóvenes convertirse en protagonistas del desarrollo de sus comunidades.

## REFERENCIAS

- Acosta, O. L., Botiva, M. A., Ramírez, J. C. y Uribe, L. (2016). *La protección social de la población rural en Colombia. Una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades* (Serie de Estudios y Perspectivas n.º 32). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ea2c0677-79d7-bb1b-30ecf551f234/content>.
- Agudelo Garay, L. F. y Garay, N. (2022). La participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 119-150). Editorial EAFIT. <https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/163/192/578?inline=1>.
- Agudelo Ramírez, A., Echeverry Restrepo, L., y Patiño López, J.A. (2012). Participación ciudadana y prácticas políticas de jóvenes en la cotidianidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11(2), 587-602. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/2694/1/art.AlexandraAgudeloR.pdf>
- Alba Vega, C. y Sánchez Gutiérrez, A. (2005). La investigación sobre políticas públicas en América Latina: un análisis de su desarrollo y principales desafíos. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 729-760.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>.
- Castañeda Gamboa, G. I., Narváez Meneses, M. I. y Calvache Salazar, O.A. (2017). Conocimientos, oportunidades y barreras para participar en políticas de apoyo a la juventud. *Revista de Ciencias Sociales*, XXIII(2), 41-55. <https://www.redalyc.org/journal/280/28056733004/html/>.
- Checkoway, B. and Gutiérrez, L. M. (2006). Youth participation and community change: An introduction. *Journal of Community Practice*, 14(1-2), 1-9.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2004). *Política y políticas públicas*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6085-politica-politicas-publicas>.

- Corredor, C. P. (2018). Los enemigos del desarrollo: sobre los asesinatos de líderes sociales en Colombia. *Iberoamérica Social: Revista-Red de Estudios Sociales*, 6(11), 84-103.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765954>.
- Cuesta, O. J. y Cabra, F. (2024). La escuela rural colombiana en medio del conflicto armado: un análisis desde la información publicada en noticias. *Revista Andamios* 18(47), 493-518. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v18n47/1870-0063-anda-18-47-493.pdf>.
- 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](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr19_jun19.pdf).
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Cinta de Moebio*, (50), 39-52.  
<https://www.redalyc.org/pdf/101/10131702001.pdf>.
- Garzón Ramírez, M. (2022). Reflexión, participación y colectividades para la construcción del sentido de juventud rural. Sector El cruce, municipio de Tuta, Boyacá. [Tesis de Maestría en Psicología]. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.  
[https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/51966/PROYECTOS SOCIALAPLICADOMARCELAGARZONRAMIREZ.pdf?](https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/51966/PROYECTOS%20SOCIALAPLICADOMARCELAGARZONRAMIREZ.pdf?)
- Hémbuz Falla, G. D. y Peralta Duque, B. (2024). Principales problemas de la juventud rural colombiana y políticas públicas vinculadas. *Eleuthera*, 26(1), 15-34.  
<https://doi.org/10.17151/eleu.2024.26.1.2>.
- Hill, M. and Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage Publications.  
<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/topdown-and-bottomup-approaches-to-implementation-research-a-critical-analysis-and-suggested-synthesis/2100355E461CC28D75C42AF64A4083D9>.
- Hurtado, J. (2008). *Guía para la comprensión holística de la ciencia*.  
<http://virtual.urbe.edu/tesispub/0092769/cap03.pdf>.
- IDMC. (2018). *Global Internal Displacement Data Base*. <https://goo.gl/s99jdc>.

- Jacho Rodríguez, P. F., López Farías, C. J., Marcelo Yarleque, F. M. y Romero Narváez, L. M. (2024). Participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas de los gobiernos locales. *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinar*, 8(6), 8284-8297. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v8i6.15534](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i6.15534).
- Jolly, J. F. y Cuervo, J. I. (2007). *Economía y políticas públicas. Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Leyva, S. (2015). *Análisis de política pública poblacional La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Editorial EAFIT.
- Leyva, S., Olaya, A. y Aristizábal, J. (2022). *El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas*. Editorial EAFIT. <https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/163>.
- Leyva, S. Y Olaya, A. (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. EAFIT.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), 141-164.
- Navarrete, B. y Figueroa, P. (2013). *Los problemas de la implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana*. Los problemas de la implementación top-down a nivel local: Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana.
- Otálvaro Marín, B. (2007). Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local. *Ciencia Política*, 2(3), 153-185. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663798>.
- Pardo, R. (2017). Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural: una estrategia de incidencia (Serie documento n.º 227). Rimisp. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf).
- Pérez, E., Maya, D. L. y Farah, M. A. (2002). Metodologías participativas en la formulación y planificación de proyectos de desarrollo rural. Fase de diagnóstico en siete municipios del sur del Huila. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (48), 99-113. <https://www.redalyc.org/pdf/117/11704705.pdf>.

- Pinzón Segura, M. C. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Mundos Plurales*, 10(1),125-149. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/5901/4438>.
- PNUD. (2013). *La importancia de la participación juvenil en la construcción de la paz*. [La importancia de la participación juvenil en la construcción de la paz | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo](#).
- Quiroga Rendón, E., Rauta Martins, L. y Goyes Valencia, D. (2023). Desafíos en política públicas de jóvenes rurales: una mirada conjunta Colombia -Brasil. *Aionograma Revista sobre juventudes y sociedades contemporáneas* 3(3), 1-15. [https://www.researchgate.net/publication/374951885\\_Articulo\\_Desafios\\_en\\_politicas\\_publicas\\_de\\_jovenes\\_rurales\\_Una\\_mirada\\_conjunta\\_Colombia-Brasil](https://www.researchgate.net/publication/374951885_Articulo_Desafios_en_politicas_publicas_de_jovenes_rurales_Una_mirada_conjunta_Colombia-Brasil).
- Rojas Wilches, S. B., Scarpeta Rondón, D. F. y Algarra Echenique, D. M. (2018). Empoderamiento juvenil: algunas reflexiones hacia la formulación participativa de políticas públicas de juventud. Desbordes. *Revista de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades*, 9(1), 130-139. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/desbordes/article/view/3221/3211>.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Sánchez, F. y Liendo, N. (2020). *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*. Universidad Sergio Arboleda. <https://doi.org/10.22518/book/9789585511972>.
- Sañudo, M., Quiñones, A., Copete, J., Ricardo Díaz, J., Vargas, N. y Cáceres, A. (2016). Extractivismo, conflictos y defensa del territorio: el caso del corregimiento de La Toma (Cauca, Colombia). *Desafíos*, 28(2), 367-409. <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.10>.
- Urrea Ballesteros, M. y Valencia Santafé, S. (2017). Los problemas para la definición de problemas en políticas públicas de Bardach a Noël-Roth. *Criterio Libre Jurídico*, 14(2), 127-134. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635>.
- Vargas Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*, (19), 127-136. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>.

