

Gobernanza multinivel y la participación de jóvenes en el diseño de la política pública de juventud-Nariño-Colombia

Multilevel governance and youth participation in the design youth public policy-Nariño-Colombia

Diana Paola Figueroa Peña¹

Resumen: Los cambios políticos, sociales y económicos suscitados en las últimas décadas en Latinoamérica han impulsado nuevas formas de interacción entre el Estado y la ciudadanía. La gobernanza multinivel es un modo operativo que permite la materialización de objetivos de tipo global a partir de la concertación de agendas y de relaciones flexibles que posibilitan el intercambio de recursos. Esta ponencia presenta un estudio de caso analizado bajo el marco analítico de la sociología de la acción pública que permite conocer el proceso de configuración de gobernanza que tiene como resultado el diseño de la política de juventud en Nariño.

Abstract: The political, social and economic changes that have taken place in recent decades in Latin America have prompted new forms of interaction between the State and the citizens. Multilevel governance is an operational mode that allows the realization of global objectives based on the coordination of agendas and flexible relationships that enable the exchange of resources. This paper presents a case study analyzed under the analytical framework of the sociology of public action that allows knowing the process of configuration of governance that has as a result the design of the youth policy in Nariño.

Palabras clave: gobernanza multinivel; juventud; participación; políticas públicas.

Introducción

En Latinoamérica los procesos de democratización han estado guiados por las reformas de segunda y tercera generación durante el siglo XX, los cuales obligaron al Estado a reorganizarse tanto en su funcionamiento administrativo como en su capacidad de interacción entre gobernantes y gobernados. El auge y el incremento de los asuntos públicos sumado a las transformaciones sociales, políticas, económicas y poblacionales, fueron generando condiciones para que el Estado

¹ Maestría en Investigación de políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Políticas públicas, participación y gobernanza, diapafipe20@gmail.com.

se adaptara a los cambios del entorno y realizara acciones para incluir a la sociedad civil en procesos de participación para la democracia (Ramírez, 2017).

Estas olas de democratización (segunda y tercera) en nuestro continente también visibilizaron la existencia y prevalencia de corrupción, individualismo, déficit de control social y participación de los ciudadanos dentro de la arena decisonal, lo cual repercutía en la calidad de la democracia y la forma de gobernar, en la cual el Estado es quien regula, modifica y transforma marcos de acción formales e informales en la sociedad de manera unidireccional.

En este sentido a finales de los años ochenta e inicios de la década de los noventa los cambios constitucionales en países como Venezuela, Brasil y Colombia entre otros, son el reflejo que el Estado asumía posiciones más flexibles frente a la tarea de gobernar. Flexibilidad entendida como el crear y propiciar espacios y mecanismos para el debate, la argumentación, contraposición etc, en los cuales las relaciones entre actores tenían como propósito ser mas horizontales y los espacios más deliberativos y de concertación.

Si bien es cierto como se mencionó anteriormente el Estado se adaptaba paulatinamente a los cambios del entorno, es el auge de la gobernanza como concepto y alternativa frente a las condiciones heterogéneas de los territorios latinoamericanos, el que logra consolidar esta idea dentro del argot político y social, frente a la urgencia de encontrar mecanismos de interacción efectiva entre Estado y ciudadanía, como también de generar escenarios donde no solo actores estatales y sociales pudieran participar de los asuntos públicos, sino que se reconociera la importancia de incluir a otros sectores como el privado, la academia, organismos internacionales y ONG's.

Kooiman (2003), menciona que existen varios modos de gobernanza que están sujetos a las formas de interacción del gobierno, entre ellos: el autogobierno que responde a sus propios códigos e instituciones internas; la cogobernanza centrada en formas horizontales de gobierno en las cuales no existe un actor dominante; y por último el modo jerárquico donde predominan las interacciones formalizadas.

Otros autores como Pierre y Peters (2002), analizan una variable de suma importancia al hablar de gobernanza, un factor que en gran medida ha revolucionado de diversas formas (negativas vs positivas) la manera de entender, comprender y comunicar contenidos al mundo, y por ende la forma de generar intercambios entre actores. Esta variable es la globalización.

La globalización permite que la forma de gobernar ya no solo se quede en el ámbito local, regional y hasta nacional, pues las relaciones entre diversos actores independientemente que sean individuales o colectivos, son posibles porque existe una lógica común frente a temas determinados que convierten objetivos como la inclusión, la participación, la disminución de la pobreza, el medio ambiente, la paz, las buenas practicas gubernamentales entre otros, en objetivos globales. Por lo tanto, en las arenas decisionales de las diferentes esferas territoriales existen agendas comunes con actores de carácter internacional y supranacional, un ejemplo de ello son los objetivos de desarrollo sostenible o los antes denominados objetivos de desarrollo del milenio, impulsados por las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en gran parte del territorio latinoamericano.

Esta nueva condición del mundo globalizado propone un nuevo modo de gobernanza, quizás contemporánea denominado multinivel, una gobernanza de puertas abiertas, con una forma de operar en la cual ya no es necesaria la jerarquía para tomar decisiones pues las relaciones se generan en dos sentidos verticales entre el Estado y los niveles subnacionales (sin escalas ni permisos entre niveles) y horizontal entre el Estado, los actores gubernamentales, no gubernamentales, ONG's, sector privado etc. Si bien es cierto es evidente el desplazamiento del rol del Estado este tipo de gobernanza generalmente asociado con la Unión Europea cada vez es más común en territorios latinoamericanos y sus regiones, pues la intención es dinamizar las relaciones entre niveles territoriales (nacional, regional, municipal) para compartir objetivos y así consolidarlos (Marks y Hooghe 2010; Figueroa 2017).

En Colombia desde los años sesenta y setenta se han realizado acciones que permitan dar mayor autonomía a sus departamentos (nivel regional) para el diseño de políticas públicas y la implementación de acciones que permiten garantizar bienestar a sus ciudadanos. Es en 1991 con la nueva constitución política que se reafirman los anteriores propósitos con un elemento fundamental como la descentralización. Sin embargo, a pesar de su impulso no siempre ha podido lograr que los departamentos disminuyan la dependencia del nivel nacional para resolver sus propios problemas y administrar sus recursos, como también de hacer más accesibles los espacios de decisión institucional a la ciudadanía, pues la administración pública no se ha consolidado de manera uniforme en las entidades territoriales, sino que se ha implementado en desigual extensión e intensidad, donde prevalece el desconocimiento del territorio y las escasa

competencias en participación, políticas públicas etc tanto de la ciudadanía y los actores gubernamentales.

Frente a este panorama sumado a otros factores de tipo estructural como el conflicto armado, la forma de gobernar se convertiría en un resto para los 32 departamentos que integran Colombia, y las alianzas con organizaciones de carácter internacional se convertirían en la opción para lograr cumplir con las metas establecidas en las agendas gubernamentales. Nariño un departamento ubicado al suroccidente del país, frontera terrestre y marítima con el Ecuador es un ejemplo de como el rol del Estado se ha transformado bajo el modo de gobernanza multinivel desde finales de los noventa y la última década del siglo XX.

Este modo operativo de gobernanza se fue configurando a raíz de ser Nariño un departamento catalogado como territorio de alta conflictividad, pues históricamente ha sido un lugar geográfico estratégico para los grupos al margen de la ley, principalmente para la producción y comercialización de cultivos ilícitos. Lo anterior ha agudizado las problemáticas sociales en especial de mujeres, niños y jóvenes incrementando su vulnerabilidad frente a la participación de acciones ilegales de manera voluntaria o involuntaria.

En este sentido, son las organizaciones de las naciones Unidas especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD como también organizaciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, quienes se convierten en los principales aliados para un gobierno subnacional como Nariño, el cual alinea su agenda local con las agendas internacionales principalmente en el tema de juventud, pues Colombia atravesaba por el denominado bono demográfico en el cual la mayoría de su población se encontraba entre los 14 y 30 años. Población joven que necesitaba garantía de sus derechos como actores estratégicos para el proyecto modernizador del desarrollo y progreso impulsados por la ONU, pero internamente en Nariño los jóvenes necesitaban ser visibilizados como grupo poblacional y sujetos políticos para la transformación de su realidad y territorio. La alternativa para estos dos propósitos fue el diseño de la política pública de juventud departamental.

Esta ponencia hace parte del trabajo de investigación de maestría. Presenta un estudio de caso ubicado en el departamento de Nariño de tipo representativo, interpretativo e intrínseco acerca de la configuración de la gobernanza multinivel en el diseño de la política pública de juventud en el departamento de Nariño en el periodo comprendido entre 2007 a 2015. El análisis

parte desde la disciplina del análisis de políticas públicas centrado en su enfoque cognitivo y la posición ontológica constructivista que le otorga mayor relevancia a los marcos cognitivos, normativos y de acción de los actores durante el proceso de diseño de la política.

En coherencia con lo anterior se hace uso de marco analítico de la sociología de la acción pública, identificando y comprendiendo sus cinco elementos: 1. Actores, individuales o colectivos, dotados de intereses y recursos para realizar estrategias en la arena decisional; 2. Instituciones, formales o informales que determinan la estabilidad, estructura y cambio de las sociedades; 3. Ideas, marcos cognitivos y normativos que reflejan la percepción del mundo por parte de los actores; 4. Proceso, como el resultado de la interacción y análisis entre ideas, intereses e instituciones, lo cual permite conocer, comprender e interpretar la movilización de actores y sus dinámicas de intercambio, y por último 5. Resultados, outputs cuando el efecto recae sobre los sujetos de política, modificando sus comportamientos y outcomes cuando las consecuencias de la acción pública están sobre la situación problemática (Lascoumes y Le Galés 2014; Figueroa 2017).

Interacción entre ideas, intereses (actores) e instituciones

Los jóvenes son una población que ha estado presentes en las diferentes transformaciones de la sociedad, se han hecho cada vez más visibles por su capacidad de asombro y de movilización social, prueba de ello es la organización en grupos y colectivos en defensa de los derechos raciales, de género, ambiente y las expresiones de contracultura después de la segunda guerra mundial en oposición a las consecuencias de este conflicto.

Esta visibilización fue alejando paulatinamente a los jóvenes de los estereotipos asignados en el marco del sistema económico que otorgaba a esta población características asociadas al relevo económico generacional. Las movilizaciones como la de Mayo del 68, la revolución hippie entre otros, sentó un precedente frente a la manera de abordar el tema de juventud, haciendo que hablar de jóvenes vaya más allá de descripciones físicas y psicológicas propias de un ciclo vital. La juventud es entonces una categoría sociohistórica, pero dinámica ya que los jóvenes van a la vanguardia del tiempo y sus cambios. En este sentido cada vez es más recurrente preguntarse acerca de ¿Quiénes son los jóvenes? ¿Qué los moviliza? y ¿Cómo se relacionan y perciben el mundo? (Brito, 2002; Álvarez, 2016).

Las respuestas a estas preguntas tienen diversas ópticas y dependen del actor quien las responda, su entorno y la influencia histórica que ha percibido o recibido de los cambios sociales, económicos y políticos. En Colombia la construcción de la idea de juventud ha sido creada por la presencia del movimiento estudiantil y su incidencia en las reformas educativas de los setenta y ochenta, y la participación en la constituyente de 1991 a través del movimiento séptima papeleta¹. También el conflicto armado y la influencia del narcotráfico han sido factores que han modificado el comportamiento de los jóvenes y la manera como se reconocen y la sociedad los percibe.

En este sentido durante los años setenta hasta los noventa se gestan dos imaginarios acerca de los jóvenes: el primero surge de la incidencia del movimiento estudiantil que hace que los jóvenes sean héroes, pero a la vez estigmatizados, pues se atreven a denunciar lo que el resto de la sociedad calla (déficit en salud, educación) y a la vez son criminalizados por protestar, lo cual les da el apelativo de revoltosos y sin futuro. Más adelante con la agudización de la guerra a finales de los ochenta y durante los noventa los jóvenes son víctimas y victimarios. Víctimas en el sentido que se han convertido en una de las poblaciones más vulnerables, con escasa garantía de derechos, y victimarios porque de manera voluntaria o involuntaria hacen parte de grupos y acciones al margen de la ley, por lo tanto, los jóvenes son percibidos como riesgo social.

Estas visiones son las que han sido acogidas por los actores gubernamentales orientando el diseño de las políticas públicas en las cuales los jóvenes no son sujetos políticos sino una responsabilidad política que debe ser contenida. Por tal razón las políticas públicas o los cursos de acción formulados desde los sesenta mantienen un componente de paternalismo que hace que el joven se asuma y este a la espera de acciones desde el Estado reconociéndose como beneficiario.

El joven como beneficiario es una idea que se va heredando en el ámbito gubernamental y permea los otros niveles territoriales, se afianza por los escasos recursos para el tema de juventud y los débiles conocimientos acerca de esta categoría sociohistórica por parte de los funcionarios públicos. Nariño no es la excepción más aun cuando la incidencia del movimiento estudiantil ha logrado influir la organización social y comunitaria en defensa de la educación y los servicios públicos y la continua denuncia del abandono estatal y las álgidas consecuencias del conflicto.

Sin embargo, a mediados de los ochenta la ONU inicia un proceso de divulgación y

movilización de una nueva idea acerca de la juventud. Una idea que invita a los territorios a incluir a los jóvenes dentro de las decisiones, pues su movilización e influencia en los asuntos públicos es cada vez más notoria (protestas guerra Vietnam). Además, las regiones de Latinoamérica incluida Colombia y Nariño atraviesan por el denominado bono demográfico una razón más para que los jóvenes sean visibilizados dentro de la sociedad y las agendas públicas y gubernamentales, pues los jóvenes hacen parte del proyecto de modernización del Estado en la cual el desarrollo y el progreso son la bandera.

En el año 2000 se instaura una agenda internacional con los ocho objetivos del milenio, una agenda que moviliza la idea de los jóvenes como actores estratégicos para la transformación de los territorios. En el marco de esta agenda organismos de cooperación internacional llegan a Nariño impulsando nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanía (gobernanza) para cumplir objetivos globales comunes. La consolidación de alianzas es posible porque se articulan intereses que responden a realizar acciones para los jóvenes que son una población vulnerable, beneficiarios y riesgo social (Estado) y la inclusión de los jóvenes en espacios de toma de decisión como parte de la socialización e implementación de los ODM (cooperación internacional).

Cuadro 1: Construcción idea de juventud

ACTOR	IDEAS	INTERESES
Gobernación de Nariño	joven como: -Problema -Riesgo social -Beneficiario de política -Actor Estratégico	-Modificar la conducta -Cumplir las competencias legales -Cumplir el plan de desarrollo
Cooperación internacional	Joven como: -Impulso al desarrollo -Actor estratégico.	-Impulsar el enfoque de desarrollo -Implementar acciones para el cumplimiento de los ODM -Experiencias exitosas en contextos de conflicto.

Jóvenes	Joven como: -Cambio ante la situación de crisis. -Rebeldes -Sujetos políticos -Actores estratégicos.	-Visibilizarse como un grupo poblacional diferente -Ser reconocidos como sujetos políticos -Actores estratégicos.
----------------	--	---

Fuente: Figueroa 2017

A medida que los actores se van relacionando los actores se van generando estrategias de intervención, se hacen uso de las instituciones formales como las leyes, reglas y procedimientos para respaldar este nuevo proceso de interacción. Paulatinamente el reconocimiento principalmente de los actores de cooperación internacional por parte de los gubernamentales y jóvenes afianzan conductas, modifican comportamientos (instituciones informales) que tienen como resultado el diseño participativo de la política pública de juventud.

Configuración de la gobernanza multinivel en Nariño

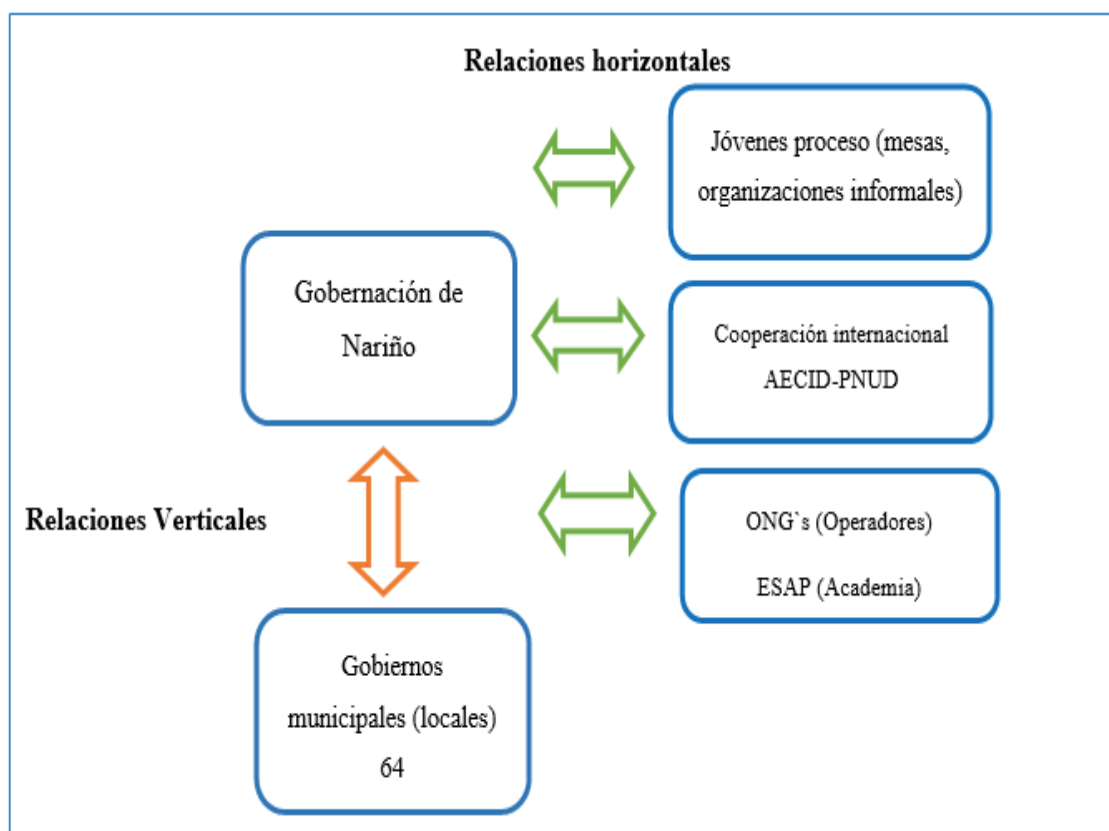
A partir de la presencia de cooperación internacional en Nariño se crea una estrategia que permita la unificación de agendas y la focalización de recursos con el propósito de cumplir un mismo objetivo y generar un mayor impacto. En este sentido se crea el Sistema Departamental de juventud el cual está compuesto por actores, gubernamentales, organizaciones de jóvenes formales e informales, academia, sector privado y cooperación internacional. Esta figura de organización concertada facilita la coordinación y la interacción entre actores de manera vertical y horizontal.

La amalgama de este tipo de gobernanza son los recursos ya sean de tipo político, económico, legal y cognitivo que cada actor posee para realizar el intercambio, estos pueden persuadir, influenciar y generar efectos en los otros actores (Dente y Subirats 2014).

En el diseño de la política de juventud jugó un rol fundamental el recurso económico como insumo principal para la configuración de este tipo de gobernanza, pues entorno a este se generaron las principales alianzas estratégicas. El recurso económico y financiero, se usó como una carta de presentación junto con los objetivos e intereses de PNUD y AECID. El resto de

actores principalmente el gubernamental como responsable y garante de derechos al no contar con recursos económicos suficientes para afrontar la situación socialmente problemática de los jóvenes, alinea y articula sus intereses con las agencias de cooperación internacional.

Cuadro No. 2: Relaciones entre actores-gobernanza multinivel



“Fuente: Información extraída Gobernación de Nariño (2011)”

Los recursos legales, políticos y cognitivos también fueron relevantes, aunque en menor medida, estos garantizaron parcialmente una participación instrumental de los otros actores pertenecientes al sistema de juventud (jóvenes, actores no gubernamentales, academia etc.). El recurso cognitivo ha sido una de los valores agregados al proceso de diseño de política pública pues el proceso contemplaba la formación de líderes como también para las agencias de cooperación experiencias exitosas en el diseño de políticas en territorios catalogados con alta conflictividad.

Participación de los jóvenes y la gobernanza multinivel

La configuración de la gobernanza multinivel permitió la implementación de una nueva idea movilizadora donde los jóvenes son actores estratégicos de transformación. Para materializar esta idea se implementa una metodología participativa para el diseño de la política pública que inicia con la formación política en cinco momentos: el reconocimiento de la realidad como jóvenes y sujetos políticos (lectura de la realidad), 2. La identificación de puntos de convergencia y divergencia (análisis de la realidad); la comparación entre vivencias, contextos e historias de vida (confrontación de la realidad); la formulación de propuestas para cambios personales y comunitarios (transformación de la realidad) y finalmente la implementación de las nuevas ideas y la modificación de comportamientos (materialización del cambio).

Esta etapa de formación se articuló con la participación de los jóvenes en el sistema departamental de juventud, logrando que hagan parte de la configuración de la gobernanza multinivel. Sin embargo, ya en los espacios decisionales la participación de los jóvenes en este modo operativo de gobernanza se limitaba a la participación informada y consultiva. Es decir, los jóvenes tenían voz en la arena decisional mas no voto, la razón es porque los recursos de intercambio que los jóvenes poseían no eran suficientemente fuertes para influir los comportamientos y decisiones de los actores.

Cuadro No. 3: Recursos de actores, gobernanza multinivel

Recursos Actores	Políticos	Financieros	Legales	Cognitivos	Incidencia en las concertación de agendas	
					Si	No
Gobernación de Nariño	X		X	X	Si	
Cooperación Internacional	X	X	X	X	Si	
Jóvenes del proceso			X	X		No
Operadores ONG's				X		No

Municipios	X		X			No
Academia			X	X		No

Fuente: Figueroa 2017

La gobernanza multinivel si bien es cierto ofrece la posibilidad de dinamizar y flexibilizar las relaciones intergubernamentales y entre actores no estatales también en este caso se ha convertido en un juego político en el cual el rol del Estado ha sido desplazado no solo en la forma de interacción y cercanía con la ciudadanía sino en las competencias que le han sido otorgadas, dando paso al denominado pacto fáustico que hacen mención Pierre y Peters (2002), en el cual es posible concertar y materializar objetivos pero existe la posibilidad de que se sacrifiquen la autonomía de los procesos territoriales.

Para el caso de la participación de los jóvenes la gobernanza multinivel logro visibilizar este grupo poblacional y posicionar el tema en las agendas gubernamentales, logrando el diseño e implementación de la política pública, como también permitió la movilidad social de jóvenes que participaron el proceso, siendo hoy funcionarios públicos, líderes o encargados del tema de juventud en diferentes municipios. Sin embargo, el proceso de participación sigue dependiendo del impulso de actores como organizaciones de cooperación internacional que gozan de reconocimiento y status de expertos. Esta gobernanza ha materializado la participación institucional pero no logra consolidar estrategias efectivas para reconocer toda la dinámica juvenil en el departamento Nariño.

Conclusiones

Para concluir, este estudio de caso permite profundizar en acerca de las prácticas en los territorios que se instauran y se convierten en instituciones formales frente a las interacciones del Estado y la ciudadanía. Si bien es cierto en Nariño no se reconoce la existencia como tal de una manera conceptual de la denominada gobernanza multinivel, los hallazgos en campo permiten identificar que se ha configurado este modo de gobernanza a partir de tres factores fundamentales: La descentralización, la presencia de organismos internacionales que dinamizan la implementación de la gobernanza y la nueva idea de juventud y la inversión de recursos internacionales frente a la situación de conflicto, la escasos recursos otorgados para el tema de juventud y la necesidad de

implementar acciones para jóvenes.

La gobernanza multinivel es un modo operativo que se mantiene en el territorio no solo porque cooperación internacional es un aliado estratégico para los actores gubernamentales y sociales, sino porque ha sido la alternativa para que la política pública departamental de juventud pueda ser implementada en todos los municipios que componen en el departamento de Nariño a través de las relaciones verticales.

Finalmente, al analizar el proceso de configuración de la gobernanza multinivel a partir de las ideas, intereses e instituciones permite conocer los resultados, en primera instancia **outputs** frente a la forma de participación de los jóvenes y los **outcomes** al transformar paulatinamente el imaginario negativo de los jóvenes e incentivar su participación en los procesos decisionales.

Bibliografía

- Álvarez, Lucia. 2016. “Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México” En el *Derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, coordinado por Carrión, Fernando y Jaime Erazo. México: 281-332. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-PUEC
- Brito, Roberto. 2002. “Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud”. *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. coordinado por Nateras Alfredo. México: 43-60. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Dente, Bruno y Joan Subirats. 2014. *Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial planeta.
- Figuerola, Diana. 2017. “acción pública y juventud en Nariño: un análisis de la participación de los jóvenes en el proceso de la política pública 1997 -2015” Tesis de maestría, Flacso Ecuador.
- Gómez, Deyanira. 2011. *Las organizaciones internacionales en la gobernanza. Qhapaq Ñan-Gran Ruta Inca entre Ecuador y Perú*. Ecuador: Flacso-Abya Yala.
- Kooiman, Jan. 2003. “Gobernar en gobernanza”. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, gobernanza, democracia y bienestar social, realizado en Barcelona, noviembre.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México D.F: Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

- Marks Gary, Liesbet Hooghe. 2010. “Contrasting Visions of Multi-level governance” en Multi-level Governance. Editado por Ian Bache y Mathew Flinders, 15-30. New York: OXFORD University Press.
- Peters Guy y Jon Pierre. 2002. “La gobernanza en niveles múltiples ¿Un pacto fáustico?” *Foro Internacional* vol LXII (3): 430-453.
- Ramírez, Danny. 2017. “¿Por qué persisten los déficits de control social? Análisis de la política petrolera ecuatoriana con aplicación de process tracing y formalización bayesiana (2005 - 2015). Tesis de maestría, Flacso Ecuador.

Notas _____

¹ La séptima papeleta fue una organización de jóvenes principalmente estudiantes que tuvo gran influencia en la reforma constitucional de 1991 en Colombia.